ميثاق جامعة الدول العربية

بيان وتعليق

الدكتور أحمد موسى

نائب بمجلس الدولة

إدارة الرأى لوزارتى الخارجية والعدل

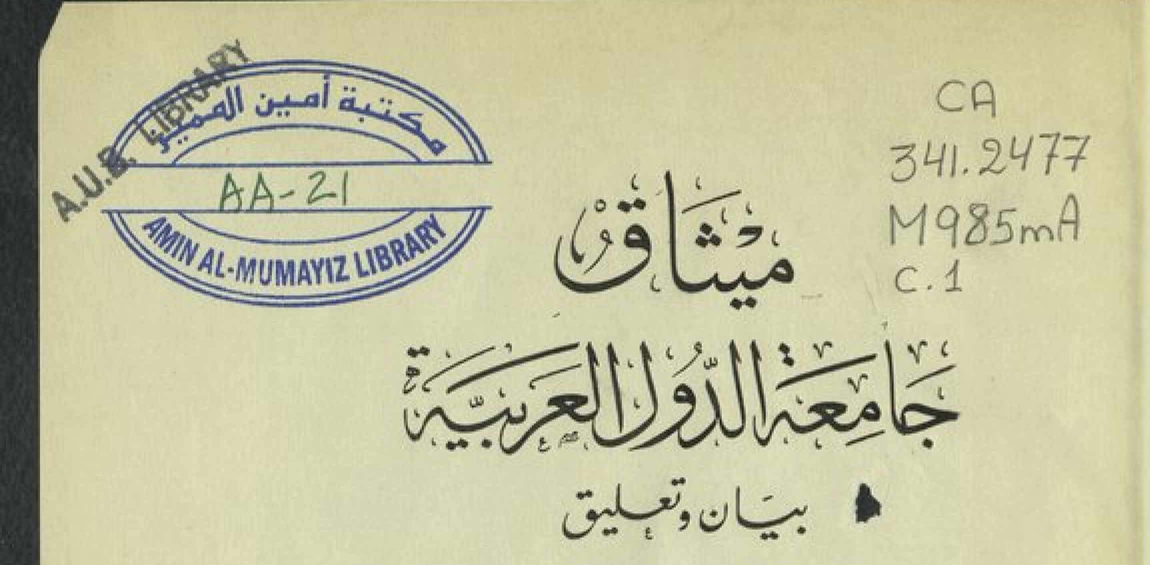
المستشار القانونى للقائد العام للقوات المصرية بفلسطين

القاهرة

مطبعة مصر شركة مساهمة مصرية

٤٠ شارع نوبار باشا (سابقا شارع الدواوين)

١٩٤٨



ميثاق
جامعة الدول العربية

بيان وتعليق

الدكتور أحمد موسى

نائب بمجلس الدولة

إدارة الرأى لوزارتى الخارجية والعدل

المستشار القانونى للقائد العام للقوات المصرية بفلسطين

القاهرة

مطبعة مصر شركة مساهمة مصرية

٤٠ شارع نوبار باشا (سابقا شارع الدواوين)

١٩٤٨

إلى

رمز نهضة العروبة والإسلام

حضرة صاحب الجلالة الملك فاروق الأول

تقديم

بعد أن تشكلت جامعة الدول العربية ، كان طبيعياً أن تظهر أبحاث قانونية منظمة تتناول ميثاقها بالشرح والتعليق .

ويسرني اليوم أن يصدر الدكتور أحمد موسى بحثاً فى هذا الموضوع ، يعرض فيه تطور فكرة إنشاء الجامعة ، ويتناول بأسلوب علمى مختلف النصوص التى تضمنها الميثاق ، ويحلل مقومات الجامعة التاريخية والسياسية . فجاءت دراسته متزنة شاملة مقارنة ، تسد فراغاً يحس به كل متتبع للشؤون العربية والدولية .

وإنى إذ أقدر للمؤلف المجهود الذى بذله ، لا أشك فى أن مؤلفه القيم سيكون مرجعاً حسناً لكل باحث يعنى بدراسة الجامعة وشؤونها . ومثل هذه الدراسات خير وسيلة لتعريف العالم بأهداف الجامعة الحقيقية ومهمتها التحريرية السامية ومدى المساهمة التى يمكن أن تنهض بها فى صيانة الأمن والسلام فى العالم العربى وتحقيق تقدمه الاجتماعى .

فأشكر حضرته وأتمنى له اضطراد التوفيق والنجاح .

٢٦ - ٩ - ١٩٤٨

الأمين العام
لجامعة الدول العربية
عبد الرحمن عزام

فهـــرس

الموضوع صفحة

الموضوع صفحة

الموضوع صفحة

ميثاق جامعة الدول العربيـة

إن حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية السورية ،

وحضرة صاحب السمو الملكى أمير شرق الأردن (١)،

وحضرة صاحب الجلالة ملك العراق ،

وحضرة صاحب الجلالة ملك المملكة العربية السعودية ،

وحضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية اللبنانية ،

وحضرة صاحب الجلالة ملك مصر ،

وحضرة صاحب الجلالة ملك اليمن ؛

تثبيتاً للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التى تربط بين الدول العربيـة ، وحرصاً على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها ، وتوجيهاً لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، واستجابة للرأى العربى العام فى جميع الأقطار العربية ؛

قد اتفقوا على عقد ميثاق لهذه الغاية وأنابوا عنهم المفوضين الآتية أسماؤهم :

حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية السورية

قد أناب عن سوريا :

حضرة صاحب الدولة السيد فارس الخورى ... ... رئيس مجلس الوزراء .

حضرة صاحب الدولة جميل مردم بك ... ... وزير الخارجية .

حضرة صاحب السمو الملكى أمير شرق الأردن

قد أناب عن شرق الأردن (٢):

حضرة صاحب الفخامة سمير الرفاعى باشا ... ... رئيس الوزراء .

---

(١) حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة الأردنية الهاشمية .

(٢) المملكة الأردنية الهاشمية (٢٥ مايو سنة ١٩٤٦) .

حضرة صاحب المعالى سعيد المفتى باشا ... ... وزير الداخلية .
صاحب العزة سليمان النابلسى بك ... ... نائب سر الحكومة .

حضرة صاحب الجلالة ملك العراق

قد أناب عن العراق :

حضرة صاحب المعالى السيد أرشد العمرى ... ... وزير الخارجية .
حضرة صاحب الفخامة السيد جودة الأيوبى ، وزير العراق المفوض بواشنطن.
حضرة صاحب المعالى السيد تحسين العسكرى ، وزير العراق المفوض بالقاهرة.

حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة العربية السعودية

قد أناب عن المملكة العربية السعودية :

سعادة الشيخ يوسف ياسين ، نائب وزير خارجية المملكة العربية السعودية.
سعادة السيد خير الدين الزركلى ، مستشار مفوضية المملكة العربية السعودية بالقاهرة .

حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية اللبنانية

قد أناب عن لبنان :

حضرة صاحب الدولة السيد عبد الحميد كرامى ... ... رئيس الوزراء .
سعادة السيد يوسف سالم ... ... وزير لبنان المفوض بالقاهرة .

حضرة صاحب الجلالة ملك مصر

قد أناب عن مصر :

حضرة صاحب الدولة محمود فهمى النقراشى باشا ، رئيس مجلس الوزراء .
حضرة صاحب السعادة محمد حسين هيكل باشا ، رئيس مجلس الشيوخ .
حضرة صاحب المعالى عبد الحميد بدوى باشا ، وزير الخارجية .
حضرة صاحب المعالى مكرم عبيد باشا ... ... وزير المالية .
حضرة صاحب المعالى محمد حافظ رمضان باشا ، وزير العدل .
حضرة صاحب المعالى عبدالرزاق أحمد السنهورى [بك] ، وزير المعارف العمومية.
حضرة صاحب العزة عبد الرحمن عزام [بك] ، الوزير المفوض بوزارة الخارجية.

حضرة صاحب الجلالة ملك اليمن

قد أناب عن اليمن :

الذين بعـــد تبادل وثائق تفويضهم التى تخولهم سلطة كاملة والتى وجدت صحيحة ومستوفاة الشكل ، قد اتفقوا على ما يأتى :

مادة ١ ــ تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعـة على هذا الميثاق .

ولكل دولة عربية مستقلة الحق فى أن تنضم إلى الجامعة ، فاذا رغبت فى الانضمام قدمت طلباً بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ويعرض على المجلس فى أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب .

مادة ٢ ــ الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيهـا وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة فى شؤون البلاد العربية ومصالحها .

كذلك من أغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها فى الشؤون الآتية :

(ا) الشؤون الاقتصادية والمالية ، ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة وأمور الزراعـة والصناعة .

(ب) شؤون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحـــديدية والطرق والطيران والبرق والبريد .

(ج) شؤون الثقافة .

(د) شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين .

(هـ) الشؤون الاجتماعية .

(و) الشؤون الصحية .

مادة ٣ ــ يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة ، ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها .

وتكون مهمته القيام على تحقيق أغراض الجامعة ومراعاة تنفيذ ماتبرمه الدول المشتركة فيها من اتفاقات فى الشؤون المشار إليها فى المادة السابقة وفى غيرها .

ويدخل فى مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

مادة ٤ — تؤلف لكل من الشؤون المبينة فى المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة ، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة .

ويجوز أن يشترك فى اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى . ويحدد المجلس الأحوال التى يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل .

مادة ٥ — لايجوز الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فاذا نشب بينها خلاف لايتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً .

وفى هذه الحالة لايكون للدول التى وقع بينها الخلاف الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته .

ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما .

وتصدر قرارت التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء .

مادة ٦ — إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشى وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فوراً .

ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الإعتداء ويصدر القرار بالإجماع ، فاذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لايدخل فى حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية .

وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن

الاتصال بالمجلس، فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابقة، وإذا تعذر على الممثل الإتصال بمجلس الجامعة حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده.

مادة ٧ — ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة فى الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله.

وفى الحالتين تنفذ قرارات المجلس فى كل دولة وفقاً لنظمها الأساسية.

مادة ٨ — تحترم كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة نظام الحكم القائم فى دول الجامعة الأخرى وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول وتتعهد بأن لاتقوم بعمل يرمى إلى تغيير ذلك النظام فيها.

مادة ٩ — لدول الجامعة العربية الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض.

والمعاهدات والاتفاقات التى سبق أن عقدتها أو التى تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لاتلزم ولاتقيد الأعضاء الآخرين.

مادة ١٠ — تكون القاهرة المقر الدائم لجامعة الدول العربية، ولمجلس الجامعة أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه.

مادة ١١ — ينعقد مجلس الجامعة انعقاداً عادياً مرتين فى العام فى كل من شهرى مارس واكتوبر، وينعقد بصفة غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على طلب دولتين من دول الجامعة.

مادة ١٢ — يكون للجامعة أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين.

ويعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثى دول الجامعة الأمين العام. ويعين الأمين العام بموافقة المجلس الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين فى الجامعة.

ويضع مجلس الجامعة نظاماً داخلياً لأعمال الأمانة العامة وشؤون الموظفين.

ويكون الأمين العام فى درجة سفير والأمناء المساعدون فى درجة وزراء مفوضين.

ويعين فى ملحق لهذا الميثاق أول أمين عام للجامعة .

مادة ١٣ — يعدّ الأمين العام مشروع ميزانية الجامعة ويعرضه على المجلس للموافقة عليه قبل بدء كل سنة مالية .

ويحدد المجلس نصيب كل دولة من دول الجامعة فى النفقات ويجوز أن يعيد النظر فيه عند الاقتضاء .

مادة ١٤ — يتمتع أعضاء مجلس الجامعة وأعضاء لجانها وموظفوها الذين ينص عليهم فى النظام الداخلى بالامتيازات وبالحصانة الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم .

وتكون مصونة حرمة المبانى التى تشغلها هيئات الجامعة .

مادة ١٥ — ينعقد المجلس للمرة الأولى بدعوة من رئيس الحكومة المصرية وبعد ذلك بدعوة من الأمين العام .

ويتناوب ممثلو دول الجامعة رياسة المجلس فى كل انعقاد عادى .

مادة ١٦ — فيما عدا الأحوال المنصوص عليها فى هذا الميثاق يكتفى بأغلبية الآراء لاتخاذ المجلس قرارات نافذة فى الشؤون الآتية :

(ا) شؤون الموظفين .

(ب) إقرار ميزانية الجامعة .

(ج) وضع نظام داخلى لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة .

(د) تقرير فض أدوار الاجتماع .

مادة ١٧ — تودع الدول المشتركة فى الجامعة الأمانة العامة نسخاً من جميع المعاهدات والاتفاقات التى عقدتها أو تعقدها مع أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها .

مادة ١٨ — إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة .

ولمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لاتقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة وذلك بقرار يصدره باجماع الدول عدا الدولة المشار إليها .

مادة ١٩ – يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعديل هذا الميثاق وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق ولإنشاء محكمة عدل عربية ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام .

ولا يبت فى التعديل إلا فى دور الانعقاد التالى للدور الذى يقدم فيه الطلب.

وللدولة التى لاتقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد بأحكام المادة السابقة .

مادة ٢٠ – يصدق على هذا الميثاق وملاحقه وفقاً للنظم الأساسية المرعية فى كل من الدول المتعاقدة .

وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة ويصبح الميثاق نافذاً قبل من صدق عليه بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام الأمين العام وثائق التصديق من أربع دول .

حرر هذا الميثاق باللغة العربية فى القاهرة بتاريخ ٨ ربيع الثانى سنة ١٣٦٤ (٢٢ مارس سنة ١٩٤٥) من نسخة واحدة تحفظ فى الأمانة العامة .

وتسلم صورة منها مطابقة للأصل لكل دولة من دول الجامعة .

Inam

ملحق خاص بفلسطين

منذ نهاية الحرب العظمى الماضية ، سقطت عن البلاد العربية المنسلخة من الدولة العثمانية ، ومنها فلسطين ، ولاية تلك الدولة ، وأصبحت مستقلة بنفسها ، غير تابعة لأية دولة أخرى ، وأعلنت معاهدة لوزان أن أمرها لأصحاب الشأن فيها . وإذا لم تكن قد مكنت من تولى أمورها فان ميثاق العصبة فى سنة ١٩١٩ لم يقرر النظام الذى وضعه لها إلا على أساس الاعتراف باستقلالها . فوجودها واستقلالها الدولى من الناحية الشرعية أمر لاشك فيه ، كما أنه لاشك فى استقلال البلاد العربية الأخرى ، وإذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال ظلت محجوبة لأسباب قاهرة ، فلايسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها فى أعمال مجلس الجامعة .

ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية أنه نظراً لظروف فلسطين الخاصة وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب عربى من فلسطين للاشتراك فى أعماله .

ملحق خاص بالتعاون مع البلاد العربية

غير المشتركة فى مجلس الجامعة

نظراً لأن الدول المشتركة فى الجامعة ستباشر فى مجلسها وفى لجانها شؤوناً يعود خيرها وأثرها على العالم العربى كله ولأن أمانى البلاد العربية غير المشتركة فى المجلس ينبغى له أن يرعاها وأن يعمل على تحقيقها .

فان الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية يعنيها بوجه خاص أن توصى مجلس الجامعة ، عند النظر فى اشتراك تلك البلاد فى اللجان المشار إليها فى الميثاق ، بأن يذهب فى التعاون معها إلى أبعد مدى مستطاع ، وفيما عدا ذلك ، بألايدخر جهداً لتعرف حاجاتها وتفهم أمانيها وآمالها ، وبأن يعمل بعد ذلك على صلاح أحوالها وتأمين مستقبلها بكل ما تهيوءه الوسائل السياسية من أسباب .

ملحق خاص بتعيين الأمين العام للجامعة

اتفقت الدول الموقعة على هذا الميثاق على تعيين سعادة عبد الرحمن عزام [بك] أميناً عاماً لجامعة الدول العربية .

ويكون تعيينه لمدة سنتين. ويحدد مجلس الجامعة فيما بعد النظام المستقبل للأمانة العامة .

إرشادات

نشرت الأمانة العامة لجامعة الدول العربية فى سنة ١٩٤٦ (المطبعة الأميرية بالقاهرة) الوثائق الخاصة المتضمنة للمراحل التى مرت بها « فكرة الوحدة العربية» حتى تحققت بانشاء « جامعة الدول العربية » .

وهذه الوثائق عبارة عن :

أولا — محاضر المشاورات والمباحثات التمهيدية التى جرت بين الوفود العربية بالإسكندرية فى المدة بين منتصف أغسطس وأوائل نوفمبر سنة ١٩٤٣ .

ثانياً — محاضر جلسات اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام المكلفة بوضع مشروع البروتوكول الخاص بجامعة الدول العربية ، وجاء نص البروتوكول ملحقاً بها .

ثالثاً — محاضر جلسات اللجنة الفرعية السياسية التى كلفت بوضع مشروع ميثاق جامعة الدول العربية .

رابعاً — محاضر جلسات اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام التى راجعت مشروع « ميثاق جامعة الدول العربية » الذى وضعته اللجنة الفرعية السياسية سالفة الذكر .

خامساً — محضر جلسة المؤتمر العربى العام التى تم فيها التوقيع على « ميثاق جامعة الدول العربية » .

سادساً — ميثاق جامعة الدول العربية . وقد أرفق به ملحق خاص بفلسطين وملحق خاص بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى مجلس الجامعة وملحق خاص بتعيين الأمين العام للجامعة .

وقد عهد الميثاق إلى مجلس الجامعة فى وضع اللوائح الداخلية التنظيمية لهيئات الجامعة المختلفة ، وقد أقرّ المجلس ، بناء على هذا ، النظم الآتية :

النظام الداخلى أولا — لمجلس جامعة الدول العربية .

ثانياً — النظام الداخلى للجان .

ثالثاً — النظام الداخلى للأمانة العامة .

رابعاً — لائحة شؤون الموظفين .

وتولت الأمانة العامة أمر طبعها ونشرها (المطبعة الأميرية بالقاهرة١٩٤٦)، كما قامت الأمانة العامة أيضاً بطبع محاضر جلسات مجلس الجامعة فى دورات انعقاده المختلفة، العادية والاستثنائية ، إلاأن هذه الوثائق ليست معدة للنشر الآن .

وكل هذه الوثائق هى المصـــدر الأساسى الذى عوّلنا عليه فى بيان الميثاق والتعليق عليه، وقد أخذنامنها كل ما رأينا أنه يؤدى إلى إعطاء فكرة موجزة وصحيحة عن الميثاق من مبادئ ومعانى وتفسيرات وعن الاتجاهات السياسية للدول العربية الموقعة عليه والدور الذى قامت به كل منها فى تحقيق الهدف المشترك .

وقد رأينا أن نشير إلى هـــذه الوثائق ، عند الإحالة إليها ، وسنذكرها بالاصطلاحات الخاصة الآتية : —

١ — م . م : ملخص محاضر المشاورات مع العراق . شرق الأردن . المملكة العربيـة السعودية . سوريا . لبنان . اليمن .

٢ — ل . ت . ب : محاضر اللجنـة التحضيرية للمؤتمر العربى العـام (الإسكندرية) المكلفة بوضع بروتوكول خاص بجامعة الدول العربية .

٣ — ل . ف . س : محاضر اللجنـة الفرعية السياسية المكلفة بوضع مشروع ميثاق لجامعة الدول العربية .

٤ — ل . ت . م : محاضر اللجنـة التحضيرية للمؤتمر العربى العـام التى أقرّت مشروع ميثاق جامعة الدول العربية .

وبالتالى، وعلى سبيل المثال، يحيل الاصطلاح الآتى : ل . ف . س/ص١٣ إلى الصفحة ١٣ من محاضر اللجنة الفرعية السياسية المكلفة بوضع مشروع ميثاق لجامعة الدول العربية .

أما عن محضر المؤتمر العربى العام الذى تم فيه التوقيع على الميثاق ومحاضر اجتماعات مجلس جامعة الدول العربيـــة فى دورات انعقاده المختلفة ، العـادية أو الغير عادية ، فقد ذكرت بنصها .

مقدمة

١ – نبذة تاريخية عن الميثاق

١ – فى منتصف شهر أغسطس سنة ١٩٤٣ دعت الحكومة المصرية كلا من سوريا ولبنان والمملكة العربية السعودية والعراق واليمن وشرق الأردن إلى إيفاد مندوبين عنها لتبادل الآراء فى موضوع الوحدة العربية .

وقد أدلى كل وفد بوجهة نظر حكومته فى مشروع التعاون لإيجاد هذه الوحدة ونواحى التعاون وآداة تحقيقه (١)، وانتهت هذه المشاورات فى أوائل شهر نوفبر سنة ١٩٤٣ .

وفى ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٥ دعت الحكومة المصرية مندوبى الدول التى اشتركت فى المشاورات الأولى إلى الاجتماع فى شكل « لجنة تحضيرية لمؤتمر عربى عام »(٢) .

وكان الغرض الأساسى من هذا الاجتماع «تسجيل المسائل التى كانت موضوع الاتفاق فى مرحلة المشاورات وتقريب وجهات النظر فى المسائل الأخرى »(٣) . وعقدت اللجنة ثمانى جلسات من يوم الاثنين ٨ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق

---

(١) ملخص المباحثات مع السيد نورى السعيد عن العراق – م٠ م٠/ص ١ ٠
» المشاورات مع توفيق أبو الهدى باشا عن شرق الأردن م٠ م٠/ص ٥ ٠
» المباحثات مع الوفد العربى السعودى – م٠ م٠/ص ١٥ ٠
» المشاورات مع الوفد السورى – م٠ م٠/ص ١٧ ٠
» البيان الذى أدلى به الوفد اللبنانى م٠ م٠/ص ٣٢ ٠
» المشاورات مع اليمن – م٠ م٠/ص ٣٣ ٠

(٢) حضر اللجنة التحضيرية عن اليمن السيد حسين الكبسى بصفته مستمعاً فقط ، واشترك فى أعمالها أيضا الأستاذ موسى العلمى باعتباره العضو الذى يمثل عرب فلسطين ٠
ل٠ ت٠ ب٠/ص ١٣ و٢٣ ٠

(٣) ل٠ ت٠ ب٠/ص ٩ و١٢

٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٤) إلى يوم السبت ٢٠ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق ١٧ كتوبر سنة ١٩٤٤)[١]. وقد وفقت اللجنة فى بحر هـــذه المدة الوجيزة إلى اتخاذ قرارات عدة، ضمنتها الوثيقة الأولى لجامعة الدول العربية، ونعنى بها بروتوكول الإسكندرية[٢].

ووقع البروتوكول فى يوم السبت ٢٠ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق ١٧ اكتوبر سنة ١٩٤٤) بادارة جامعة فاروق الأول بالإسكندرية[٣]، وصدر ببيان جاء فيه :

« انتهت اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام من أعمالها كما بدأتها فى جو رائع من الثقة المتبادلة والأخوة الصادقة والود الصميم والشعور بالمسئولية المشتركة فى هذه الظروف الخطيرة التى يتحول فيها مجرى التاريخ ، تحدوها الرغبة الملحة فى جمع شملها وتوحيد جهودها وتوجيهها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها .

« وقد اتخذت اللجنة باجماع الوفود السورية والأردنية والعراقية واللبنانيـة والمصرية الكثير من القرارات الحيوية سواء من الناحية السياسية أو من النواحى الاقتصادية والثقافية والاجتماعية وغيرها . وإثباتاً لاتفاق هذه الوفود على القرارات المذكورة وقع رؤساؤها وأعضاؤها البروتوكول المرافق لهذا البيان .

« أما وفدا المملكة العربية السعودية واليمن فقد أرجأ إبداء الرأى إلى ما بعد عرض القرارات المذكورة على حضرتى صاحبى الجلالة الملكين المعظمين عبد العزيز آل سعود والإمام يحيى حميد الدين ... »[٤].

وقد انتهى الأمر بالمملكة العربية السعودية وباليمن أن وقعتا البروتوكول ، الأولى بتاريخ ١٩ محرم سنة ١٣٦٤ (الموافق ٣ يناير سنة ١٩٤٥)[٥] ، والثانية بتاريخ ٥ فبراير سنة ١٩٤٥[٦] .

---

(١) وقد أذن لمنـــدوب اليمن فى الجلسة الأخيرة بالاشتراك فى أعمال اللجنـــة بشرط عدم التقيد بشىء . ل٠ ت٠ ب٠/ص ٦٨ ٠

(٢) ل٠ ت٠ ب٠/ص ٦٨ ٠

(٣) أنظر نص البروتوكول ، ل٠ ت٠ ب/ص ٧١ ٠

(٤) أنظر نص البيان ، ل٠ ت٠ ب/ص ٦٩ و٧٠ ٠

(٥) أنظر خطاب الشيخ يوسف ياسين الى رئيس مجلس وزراء مصر ورئيس اللجنـــة التحضيرية للمؤتمر العربى العام رقم ٢٧٨/١٩/١٧ ، ل٠ ف٠ س/ص ١٧ مرفق رقم ٦ ٠

(٦) أنظر صورة البرقية رقم ٢٥٨ الواردة من صنعاء فى ٥ فبراير سنة ١٩٤٥، ل٠ ف٠ س/ص ١٥ مرفق رقم ٤ ٠

٢ – والبروتوكول هو بمثابة تصريح Déclaration عن المبادىء التى تقوم عليها « جامعة الدول العربية » ، ورسم للخطوط العامة لنظام التعاون بين أعضائها فى الحاضر والمستقبل، كما أنه يتضمن قرارين مستقلين أحدهما خاص بالاعتراف باستقلال لبنان وضمانه والثانى خاص بقضية فلسطين .

وقد نص فى البروتوكول على تأليف « لجنة فرعية من أعضاء اللجنة التحضيرية لإعداد مشروع لنظام « مجلس الجامعة » ولبحث المسائل السياسية التى يمكن إبرام إتفاقات فيها بين الدول العربية »(١). وجاء هذا النص تنفيذاً لقرار سبق أن اتخذته اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام فى جلستها السادسة المنعقدة فى يوم الأربعاء ١٧ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق ٤ أكتوبر سنة ١٩٤٤)(٢) .

وقد عقدت « اللجنة الفرعية لوضع نظام لجامعة الدول العربية »(٣) ، بدار وزارة الخارجية المصرية ، ست عشرة جلسة كانت الأولى منها فى يوم الأربعاء غرة ربيع الأول سنة ١٣٦٤ (الموافق ١٤ فبراير سنة ١٩٤٥) والأخيرة فى يوم السبت ١٨ ربيع أول سنة ١٣٦٤ (الموافق ٣ مارس سنة ١٩٤٥) .

وجاء فى البيان الرسمى الذى صدر عقب انتهائها من أعمالها : أن ممثلى الدول العربية المستقلة وفقوا إلى « وضع مواد المشروع وتهيئتها لتعرض على اللجنة التحضيرية التى ستنظر فيها وتقرّها فى اجتماعها الذى تقرر أن يكون فى ١٧ مارس الحالى ، على أن يعقبه اجتماع المؤتمر العربى العام الذى يرجع إليه حق إقراره ميثاقاً لجامعة الدول العربية »(٤) .

ويحتوى مشروع اللجنة الفرعية على ديباجة و٢٢ مادة ، ومرافق له ملحقان

---

(١) الفقرة الأخيرة من البند الأول المخصص لجامعة الدول العربية ، ل . ت . ب/ص ٧٢ .

(٢) ل٠ ت٠ ب/ص ٤٧ و ٤٨

(٣) وهى اللجنة الفرعية السياسية لوضع مشروع ميثاق الدول العربية ، وكان فى بادىء الأمر يخلط بين « نظام مجلس الجامعة العربية ونظام جامعة الدول العربية »٠

ل٠ ف٠ س/ص ١ ، ل٠ ت٠ ب/ص ٤٧ و ٤٨ ٠

(٤) ل٠ ف٠ س/ص ٩٥ ٠

يتضمن الأول قراراً خاصاً بفلسطين والثانى قراراً خاصاً بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى الجامعة [١].

واجتمعت اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام فى قصر الزعفران بالقاهرة يوم السبت ٣ ربيع الثانى سنة ١٣٦٤ (الموافق ١٧ مارس سنة ١٩٤٥) لإقرار ميثاق جامعة الدول العربية فى صيغته النهائية ، وقد راجعت مشروع اللجنة الفرعية السياسية على هدى الاقتراحات والصياغات التى كان قد أعدها عبد الحميد بدوى باشا لإخراج الميثاق وثيقة دولية كاملة [٢] ، وانتهت من إعداده فى جلستها الثانية بتاريخ ٥ ربيع الثانى سنة ١٣٦٤ (الموافق ١٩ مارس سنة ١٩٤٥) [٣].

واجتمع المؤتمر العربى العام بقصر الزعفران بالقاهرة يوم الخميس ٨ ربيع الثانى سنة ١٣٦٤ الموافق (٢٢ مارس سنة ١٩٤٥) الساعة الرابعة بعد الظهر برياسة محمود فهمى النقراشى باشا رئيس مجلس وزراء المملكة المصرية ، ووقع مندوبو الوفود العربية — ما عدا ممثلو المملكة العربية السعودية واليمن — ميثاق « جامعة الدول العربية » ، وهو وثيقة ميلاد الجامعة [٤].

وقد وقعت فيما بعد المملكة العربية السعودية على النسخة الأصلية من الميثاق ، والمفروض أن هذا التوقيع تم فى نفس تاريخ توقيع الدول الأخرى ، أعنى بتاريخ ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ .

أما اليمن فقد وقعت على صورة طبق الأصل من الميثاق بتاريخ ٥ مايو سنة ١٩٤٥ ، وكان هذا التوقيع بصنعاء عاصمة المملكة اليمنية .

وقد صدقت الدول العربية على الميثاق وأودعت وثائق تصديقها ، الأمانة العامة ، بالترتيب الآتى :

---

(١) أنظر مشروع الميثاق والملحقان ، ل٠ ف٠ س/ص ٩٧ — ١٠١ ٠

(٢) راجع التعليمات والنصوص المقترحة وما يقابلها من نصوص فى مشروع اللجنة الفرعية السياسية ٠ ل٠ ت٠ م/ص ٣٠ وما بعدها ٠

(٣) ل٠ ت٠ م/ص ٣ و ٢٦ ٠

(٤) حضر السيد موسى العلمى ممثل الأحزاب الفلسطينية جلسة التوقيع ولكنه لم يوقع الميثاق ٠ راجع محضر المؤتمر العربي العام للتوقيع على الميثاق ٠

شرق الأردن ... ... ١٠ ابريل سنة ١٩٤٥ .

مصر ... ... ١٢ ابريل سنة ١٩٤٥ .

المملكة العربية السعودية ... ... ١٦ ابريل سنة ١٩٤٥ .

العراق ... ... ٢٥ ابريل سنة ١٩٤٥ .

لبنان ... ... ١٦ مايو سنة ١٩٤٥ .

اليمن ... ... ١٩ مايو سنة ١٩٤٥ .

سوريا ... ... ٩ فبراير سنة ١٩٤٦ .

وأصبح الميثاق نافذ المفعول ، وفقاً لما جاء بالمادة ٢٠ منه ، بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام الأمين العام وثائق التصديق من أربع دول ، أى ابتداء من ١١ مايو سنة ١٩٤٥ (١) وهو اليوم السادس عشر بعد إيداع العراق (رابع دولة) وثائق تصديقها عليه ، غير أن مجلس الجامعة أصدر قراراً بتاريخ ٣٠ مارس سنة ١٩٤٦ يتضمن اعتبار يوم ٢٢ مارس من كل سنة ، وهو يوم التوقيع على الميثاق ، يوماً قومياً (يوم الجامعة)، يوصى البلاد العربية الاحتفال به بالطريقة التى تراها كل منها (٢).

٢ – الأعمال التحضيرية

٣ – اشترك فى الأعمال التحضيرية للميثاق مندوبو الدول العربية الموقعة على بروتوكول الإسكندرية ومن بينهم مندوبى المملكة العربية السعودية واليمن (٣).

وبالتالى تكون الدول العربية الموقعة على الميثاق ، بما فيها المملكة العربية السعودية واليمن ، معتبرة مؤسسة للجامعة على السواء (٤).

وقد أثار اشتراك مندوب الأحزاب الفلسطينية فى الأعمال التحضيرية بعض الاعتراضات ، إذ كان من رأى لبنان أن عدم استقلال فلسطين يحول دون مساهمة مندوب عنها فى أعمال اللجنة الفرعية السياسية المؤلفة من مندوبين عن الدول .

---

(١) الاجتماع العادى الثانى/ص ١١٩ ٠

(٢) الاجتماع العادى الثالث/ص ٤٧ ٠

(٣) غير أن اليمن اعتذرت فى بادىء الأمر عن عدم امكان حضور مندوبها الاجتماع الأول للجنة الفرعية السياسية لضيق الوقت ٠
ل٠ ف٠ س/ص ١٦ مرفق رقم ٥ ٠

(٤) ل٠ ف٠ س/ص ٤ ٠

وكان يؤيد هذا الرأى جميل مردم بك ، وانتهى الأمر بأن تقرر دعوة السيد موسى العلمى لحضور جلسات اللجان التحضيرية على أن يكون مفهوماً أن ليس له أن يشترك فى الاقتراع على قراراتها [١].

٤ — ولما افتتحت اللجنة الفرعية السياسية جلستها الأولى لوضع مشروع ميثاق لجامعة الدول العربية عرض عليها مشروعان : الأول قدمه الوفد العراقى ، والثانى تقدم به الوفد اللبنانى . غير أن السيد هنرى فرعون أعلن فى الجلسة نفسها أن المشروع المقدم منه لم يكن مشروعاً نهائياً وبالتالى فهو يستبدل به مشروعاً آخر وزّعت نسخ منه فوراً على أعضاء اللجنة ، وكان عمل اللجنة على أساس هذين المشروعين [٢].

غير أنه كان من المتفق عليه منذ اللحظة الأولى أن اللجنة لا تعتبر المشروعين المقدمين مشروعين رسميين ، وأن حكمهما كحكم الملاحظات التى أبدتها المملكة العربية السعودية فى الخطاب المتضمن موافقتها على بروتوكول الإسكندرية [٣]، وأن المشروعين وكتاب المملكة العربية سالف الذكر جميعها فى وضع واحد فهى مجرد اقتراحات مطروحة للبحث [٤]، وأن المشروع الوحيد المتفق عليه من الجميع بصفة رسمية ويعتبر أساس أعمال اللجنة إنما هو بروتوكول الإسكندرية ، وكل ما خرج عنه كان معروضاً لإتمام ما لم يخطر على البال [٥]. وقد قال جميل مردم بك فى هذا الصدد ، إبان اجتماع اللجنة الفرعية السياسية ، إن مهمتنا تنحصر فى أمرين : الأول الأخذ بالمبادئ التى جاءت فى البروتوكول ، والثانى وضع الطريقة العملية لتنفيذ هذه المبادىء [٦] .

لذلك استبعدت فكرة الأخذ باحد المشروعين بصفة مشروع أساسى ،

---

(١) ل٠ ف٠ س/ص ٧ وما بعدها ٠

(٢) المشروع العراقى ، ل٠ ف٠ س/ص ١٩ مرفق رقم ٧ ٠

المشروع اللبناني ، ل : ف : س/ص ٢٢ مرفق رقم ٨ ٠

(٣) خطاب موجه الى حضرة صاحب الدولة أحمد ماهر باشا يتضمن ما تراه المملكة العربية السعودية من مبادىء سياسية فى شأن الجامعة العربية ٠

ل٠ ف٠ س/ص ١٧ مرفق رقم ٦ ٠

(٤) ل٠ ف٠ س/ص ٢ ٠

(٥) ل٠ ف٠ س/ص ٣ ، ٢٧ ، ٢٨ ، ٣٠ ٠

(٦) ل٠ ف٠ س/ص ٣٧ ٠

إنما تيسيراً للعمل تم الاتفاق على تلاوة كليهما مادة مادة على أن يبدأ بمواد مشروع لبنان ويرجع إلى ما يقابلها فى مشروع العراق[1].

٥ – والواقع أن ميثاق جامعة الدول العربية جاء ثمرة اقتراحات وملاحظات صادرة من جميع أعضاء الوفود المشتركة فى اللجنة الفرعية السياسية واللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام، سواء من حيث المعانى السياسية والأوضاع القانونية أو من حيث التعبير والترتيب.

وقد وضع الميثاق فى ٢٠ مادة وأرفق به ملحق خاص بفلسطين وملحق خاص بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى مجلس الجامعة وملحق خاص بتعيين الأمين العام للجامعة.

وقد عهد الميثاق إلى مجلس الجامعة وضع النظم الداخلية الخاصة به وباللجان والأمانة العامة، فأعد الأمين العام مشاريع تلك النظم، وأحكامها مستمدة من نظم عصبة الأمم[2]، وعرضها على المجلس. وقد أنشأ المجلس فى دورة انعقاده العادى الثانى (٣١ اكتوبر – ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٥) لجنة لمراجعة هذه المشروعات، أعيد تأليفها فى دورة الاجتماع العادى الثالث (جلسة ٢٥ مارس سنة ١٩٤٦) حتى تمثل فيها جميع دول الجامعة[3]، وانتهى الأمر بأن وافق المجلس على هذه المشروعات بعد إدخال ما رأى إدخاله عليها من تعديلات فى دورة اجتماعه العادى الثالث، وأقر نظامه الداخلى فى جلستى ٣١ مارس وأول إبريل سنة ١٩٤٦[4]، والنظام الداخلى للجان فى جلسة أول إبريل سنة ١٩٤٦[5]، والنظام الداخلى للأمانة العامة فى جلسة ٤ إبريل سنة ١٩٤٦[6]، ولائحة شؤون الموظفين فى جلسة ١٣ ابريل سنة ١٩٤٦[7].

---

(١) ل. ف. س/ص ٢٨ – ٣٢.

(٢) الاجتماع العادى الثانى/ص ١٨٦ – ١٨٧.

(٣) الاجتماع العادى الثالث/ص ١١.

(٤) الاجتماع العادى الثالث/ص ٥٩ وما بعدها و ٦٧ وما بعدها و ٨٩.

(٥) الاجتماع العادى الثالث/ص ٧٠ وما بعدها و ٧٨ و ٨٤.

(٦) الاجتماع العادى الثالث/ص ٩٩ وما بعدها.

(٧) الاجتماع العادى الثالث/ص ١٨٠.

٣ — تنسيق الميثاق

٦ — لم يتبع واضعو الميثاق ، من حيث تنسيقه ، نظاماً معيناً يؤخذ بمنطقه إلى النهاية . فاذا كانت الديباجة قد ذكرت الأسباب التى أدت إلى إنشاء الجامعة ، وتعرضت المواد اللاحقة لها إلى مواضيع الميثاق على الترتيب الآتى : تأليف الجامعة وشروط العضوية فيها (مادة ١) ، أغراض الجامعة (مادة ٢) ، تأليف المجلس ومهمته (مادة ٣) ، اللجان ومهمتها (مادة ٤) ، إلا أن المجلس واللجان ليست كل الهيئات التى أنشأها الميثاق ، وبالتالى كان يجدر أن تأتى النصوص الخاصة بالأمانة العامة الدائمة (المواد ١٢ و١٣) مباشرة بعد المواد الخاصة بالمجلس واللجان ، أو أن تسبق المواد المتعلقة باختصاصات المجلس السياسية والإدارية النص الخاص باللجان والأمانة العامة . وتضمنت المادتان ٥ و٦ من الميثاق النص على إجراءات تسوية الخلافات والمنازعات بين الدول الأعضاء وما يتم منها فى حالة الاعتداء ، وهاتان المادتان جزء من اختصاصات المجلس .

ونصت المادتان ٨ و٩ على بعض المبادىء التى وضع الميثاق على أساسها ، وقد أشارت الفقرة الأولى من المادة ٥ إلى واحد منها وهو عدم جواز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دول الجامعة . والواقع أن المبادئ التى أخذ بها الميثاق مبعثرة فى مواده المختلفة بدون نظام .

وبعد أن تعرضت المادة ١٠ لمقر الجامعة وهيئاتها ، جاءت المادة ١١ من الميثاق تنظم انعقادات المجلس ، وكان يجدر أن تأتى هذه المادة بعد النص على تأليف المجلس ومهمته (المادة ٣) ، كما كان طبيعياً أن تليها المادة ١٥ الخاصة بدعوة المجلس للإنعقاد وتناوب رياسته ، وكان من المستحسن أيضاً أن توحد المادتان ٧ و١٦ إذ تتعرضان لأمر واحد وهو تنظيم التصويت فى صدد القرارات التى يصدرها المجلس .

وتنص المادة ١٧ على إلتزام الدول الأعضاء إيداع المعاهدات ، الأمانة العامة . أما المادة ١٨ وهى الخاصة بسقوط العضوية فوضعها الطبيعى إما فى المادة ٢ الخاصة بالانضمام إلى الجامعة أو بعدها مباشرة .

ويلاحظ أيضاً أن فقرات بعض المواد ، على تعددها فى مادة واحدة ، لم توضع لها أرقام تيسر الرجوع إليها أسوة بما اتبع بالنسبة لكل من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة .

ويتبين من ذلك أن واضعى الميثاق لم يراعوا فيه ترتيباً متناسق الأوضاع . وقد رأينا ، لبيان الميثاق والتعليق عليه ، عدم التقيد بترتيب المواد فى الميثاق ، وعمدنا إلى دراسته ، بعد أن قسمناه إلى ستة أقسام خصصنا لكل منها كتاباً ، على الوجه الآتى :

أولا — الميثاق والمبادئ التى أخذ بها .

ثانياً — الدول الأعضاء فى الجامعة .

ثالثاً — الجامعة وأغراضها .

رابعاً — الهيئات العاملة فى الجامعة : المجلس .

خامساً — الهيئات العاملة فى الجامعة (تابع) : اللجان والأمانة العامة الدائمة .

سادساً — أحكام عامة .

الكتاب الأول

الميثاق والمبادىء التي يقررها

الباب الأول

ماهية الميثاق

١ ــ اقتبست تسمية «ميثاق جامعة الدول العربية» من المشروع اللبناني[١]، وذلك بعد أن فضّلت اللجنة الفرعية السياسية هذه التسمية على عبارة « ميثاق الجامعة العربية » التي وردت في مشروع العراق[٢]، ولا شك أن العبارة الأولى أوفى بالغرض[٣].

٢ ــ والميثاق الذى تستمد منه الجامعة كيانها القانوني معاهدة دولية تخضع ، من حيث الشكل والموضوع ، للقواعد والنظم المقررة في هذا الشأن في العرف والقانون الدولى العام .

أما من حيث الشكل ، فالميثاق عهد بين رؤساء الدول العربية المشتركة في وضعه ،الذين أنابوا عنهم مفوّضين وكّل إليهم الاتفاق على أحكامه وتوقيعه . وهو يخضع ،مثل كل اتفاق دولى آخر ،لشرط التصديق عليه، وفقاً للنظم الأساسية أو الدستورية المرعية أو القائمة في كل من الدول المتعاقدة ، ولايصبح ملزماً ونافذاً قبل الدول الموقعة له إلا بعد هذا التصديق[٤] .

وهذه القواعد مستمدة من مبدأ احترام سيادة الدولة،وهو المبدأ الأولى في

---

(١) ل٠ ف٠ س/ص ٢٢ ٠
(٢) ل٠ ف٠ س/ص ١٩ ٠
(٣) ل٠ ف٠ س/ص ٣٢ ٠
(٤) المادة ٢٠ من الميثاق ٠

القانون والعرف الدولى . ولم يسع الميثاق العربى تجاهل هذا المبدأ ، بل أنه جاء أكثر احتراماً ورعاية له من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة . ومثال ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة نص فى المادة ١١٠ منه على أنه «يصبح معمولا به متى أودعت تصديقاتها كل من جمهورية الصين وفرنسا واتحاد جمهوريات السوفييت الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال ايرلندا والولايات المتحدة الأمريكية وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه» ، وبناء على ذلك يسرى الميثاق ، عند توفر الشرط سالف البيان ، على جميع الدول ومنها تلك التى لم تصدق عليه بعد ، وهذا تجريح خطير لحرمة السيادة المتعارف عليها فى التعاليم الدولية التقليدية (١).

ويرجع السبب فى أن ميثاق الأمم المتحدة جاء مخالفاً لما جرى عليه العرف وتقضى به تعاليم القانون الدولى التقليدية إلى أن واضعى الميثاق كانوا واقعيين réalistes أكثر منهم نظريين ، فقد عملوا لتشييد صرح السلام والأمن العالمى بعد الحرب العظمى الثانية (١٩٣٩ — ١٩٤٥) وفقاً للحقيقة التالية : أن تبعات ومسئوليات الأمن والسلام العالمى تتحملها فى الواقع الدول الكبرى بنصيب يفوق نصيب الدول الأخرى ، فجاءت نصوص الميثاق متمشية مع هذه الحقيقة متنافية مع المبدأ التقليدى ، ألا وهو مبدأ المساواة بين الدول فى الحقوق والواجبات . وفى أحكام تأليف مجلس الأمن واختصاصاته وسلطاته ما يحقق للدول الكبرى فعلا السيطرة على الهيئة وعلى سياستها ، وليس لمبدأ المساواة المنصوص عليه فى ديباجة الميثاق من أثر إيجابى فى نظام الأمم المتحدة إلا النذر الخاص بتأليف الجمعية العامة والاقتراع فيها (٢).

٣ — أما من حيث الموضوع ، أعنى من ناحية الأحكام وأصول التفسير ، فانه ، لما كان الميثاق العربى قد عقد بين دول مستقلة ذات سيادة متساوية ، ولما كانت القاعدة فى شأن الوثائق الدولية المعقودة على أساس مبدأ السيادة أن لكل

---

(١) ويختلف وضع عهد عصبة الأمم قليلا عن الوضع الذى أخذت به الأمم المتحدة من حيث أن عهد العصبة كان الجزء الأول من معاهدات الصلح التى عقدت بعد الحرب العظمى الأولى (١٩١٤ — ١٩١٨) .

(٢) قارن بين وظائف وسلطات الجمعية العامة (المواد من ١٠ الى ٢٢) وما جاء فى الفصل الخامس من ميثاق الأمم المتحدة عن نظام مجلس الأمن (المواد من ٢٤ الى ٢٧) .

دولة مشتركة فى وضعها الاختصاص الكامل فى تأويلها وتفسيرها ، فيكون بالتالى لكل دولة من الدول الأعضاء فى الجامعة العربية الحق والسلطة فى تفسير الميثاق ولايرجع هذا الاختصاص بحال ما إلى المجلس (١).

وقد سبق لعصبة الأمم أن أكدت هذه القاعدة صراحة ونفت اختصاصها فى تفسير عهدها « حيث إن هذا العهد هو معاهدة دولية ترجع سلطة تفسيرها للحكومات وحدها »(٢) .

وبناء على ذلك فانه إذا ما تضاربت الآراء بين الدول العربية فى تأويل نص من نصوص الميثاق أوتفسيره ، فلكل دولة منها الحق أصلا فى الأخذ بما يتراءى لها من أنه المعنى المقصود . والمرجع الأخير للفصل بينها الالتجاء إلى محكمة العدل العربية إذا قدر لها الوجود (المادة ١٩ من الميثاق) أو إلى المحكمة الدولية التى أنشأتها الأمم المتحدة ، أوإلى أية هيئة أوسلطة قضائية يتفق عليها بين أصحاب الشأن .

٤ — وأكبر ما يميز ميثاق جامعة الدول العربية هو أنه عقد بين دول تجمعها منذ الماضى المتوغل فى القدم وحدة اللغة والثقافة ويؤلف التاريخ بينها بطائفة مجيدة من الذكريات والتقاليد المشتركة ، كما أن الذى يميز الميثاق العربى أيضاً ، أنه صادر عن معان باقية على وجه الزمان وعن صلات بين البلاد العربية لاصقة بالنفوس ، وهو يثبت تلك المعانى والصلات ، ولذا تعتبر جامعة الدول العربية منظمة إقليمية مثلى . ومن هذه الناحية تعلو على أى اتفاق إقليمى آخر يعقد بين دول متجاورة ويكون الباعث له ظروفاً سياسية يدور معها ويتأثر بها قوة وضعفاً(٣) ؛ فالحلف الصغير الذى كان يربط بين تشيكوسلوفاكيا ورومانيا ويوغسلافيا(٤) ، والاتحاد البلقانى الذى سعت إليه اليونان وتركيا ، كان الباعث إليهما ظرفاً سياسياً معيناً ، هو رغبة الدول سالفة الذكر فى الاحتفاظ بما ظفرت

(١) والمجلس هيئة سياسية وليس مهيأ بالتالى للفصل فى المسائل القانونية . ل . ف . س/ص ٧١ .

(٢) جان راى ، تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠/ص ٤٥ — ٤٧ .

(٣) عبد الحميد بدوى باشا . الجامعة العربية . المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٤٥/ص ١٢ .

(٤) عقد الحلف الصغير بتاريخ ١٦ فبراير سنة ١٩٣٣ وقد سمى هذه التسمية بالاشارة الى الحلف الكبير الذى كان قائما فى سنة ١٩١٤ بين كل من بريطانيا العظمى وفرنسا وروسيا . مجلة القانون الدولى ١٩٣٣/ص ٥٢٧ .

به فى معاهدات الصلح التى أنهت الحرب العظمى الأولى ، وما كانت هذه الرغبة إلا عائقاً لتطور العـــلاقات الدولية فى أوروبا الوسطى تطوراً طبيعياً لا بد منه ، لذا انهار نظامهما عنـــدما تفاقمت الحوادث التى كانت النذير لقيام الحرب العالمية الثانية .

ويعلو الميثاق العربى أيضاً على نظام الجامعة الأمريكية ، إذ أن هـذا الأخير وإن تحقق فى شكل مؤتمرات انتظمت دوراتها، إلا أن هذه المؤتمرات ليست مستقرة الوضع ولم تسمو بعد إلى مرتبة المنظمة السياسية الدائمة . وإذا كانت الدول الأمريكيـــة قد توجت أعمال هذه المؤتمرات المتتابعة بوضعها وثيقة شابلتيبك بتاريخ ٣ مارس سنة ١٩٤٥ – تلك الوثيقة التى تتضمن إعلان الدول الأمريكية مبادئ القانون الدولى التى تعهدت بأن ترعاها فى سياستها الخارجية(١)– إلا أن هـــذه الوثيقة لم تضع للجامعة الأمريكية دستوراً ينظم علاقاتها الدولية تنظيما سياسياً أو قانونياً على غرار ما هو مألوف فى النظم الجماعية .

٥ – وقد وقعت أغلبية الدول العربية ميثاق الأمم المتحدة ، وأصبحت بذلك أعضاء فى هيئتين دوليتين لتنظيم السلم وحفظ الأمن : الأولى إقليمية ، والثانية عالمية . وجاء توقيعها لميثاق الأمم المتحدة بعد إنشاء الجامعة العربية ، فميثاق الأمم المتحدة أحدث عهداً ، كما أن إجماع دول العالم على تأييده والمبادئ والأحكام التى يتضمنها تجعله فى مرتبة أعلى من مرتبة كل اتفاق خاص ، ثنائياً كان أو إقليمياً ؛ ويتأكد ذلك مما نص عليه فى الميثاق، فى المادة ١٠٣ ، على أنه : « إذا تعارضت الالتزامات التى ترتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام ميثاقها مع أى التزام دولى آخر فالعبرة بالتزاماتها المترتبة على الميثاق » .

وقد تعرض ميثاق الأمم المتحدة ، فى فصله الثامن ، للتنظيمات الإقليمية وأعلن أن ليس فيه ما يحول دون قيامها ما دام نشاطها يتلاءم ومقاصد الأمم المتحدة ومبادئها ، بل حث مجلس الأمن على أن يشجع على استكثار الحل السلمى للمنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الإقليمية وعلى أن يستخدمها فى ظل سلطانه كلما رأى ذلك ملائماً فى أعمال القسر ، كما أن الميثاق قضى بأن يحاط

---

(١) المجلة المصرية للقانون الدولى سنة ١٩٤٥ وثائق/ص ٣٩ .

مجلس الأمن فى كل وقت إحاطة تامة بما يجرى من الأعمال أو يزمع القيام به منها بمقتضى هذه التنظيمات لحفظ السلم والأمن الدولى(١).

وهكذا ربطت الأمم المتحدة، بنص ميثاقها، بينها وبين الجامعة العربية.

والواقع أن ميثاق جامعة الدول العربية وضع فى وقت كان العالم كله فى انتظار ميثاق سان فرنسيسكو. وقد أوضح واضعو الميثاق العربى أنهم إنما يمهدون لإجراء الربط بين الميثاقين بترك الباب مفتوحاً لتعديل الميثاق ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام(٢). غير أن الباب الذى تركته مفتوحاً المادتان ٣ فقرة أخيرة و١٩ من الميثاق العربى لم يطرق حتى الآن؛ وميثاق الأمم المتحدة، كما سلف الإشارة إليه، يفوق من حيث قوة الإلزام ميثاق الدول العربية، وسنبين هذا تفصيلا عند التعرض لوضع الجامعة العربية بالنسبة لهيئة الأمم المتحدة(٣).

٦ — وميثاق جامعة الدول العربية يختلف، من حيث الموضوع، عن بروتوكول الإسكندرية إذ أنه رتب إلتزامات إيجابية لم ينص على شىء منها فى وثيقة الإسكندرية(٤). ويلاحظ فى هذا الصدد أن الميثاق لم يشر إلى البروتوكول إطلاقاً، غير أنه قد وردت فى ديباجة مشروع اللجنة الفرعية السياسية إشارة حذفتها اللجنة التحضيرية، إذ رأت أن البروتوكول قد استنفد أحكامه بوضع الميثاق الذى حل محله(٥).

إلا أن عدم إشارة الميثاق إلى البروتوكول لا يعنى أن واضعيه أرادوا التحرر من أحكامه؛ والواقع عكس ذلك، إذ أن أعضاء اللجنة الفرعية السياسية، المكلفة بوضع مشروع الميثاق، لم يغرب عن بالهم لحظة أن مهمة اللجنة هى وضع مشروع ميثاق للجامعة على أساس القواعد التى تضمنها البروتوكول؛ وقد قال جميل مردم بك فى هذا الصدد وبصريح العبارة: «إن مهمة اللجنة تنحصر فى أمرين: الأول الأخذ بالمبادىء التى جاءت فى البروتوكول والثانى وضع الطريقة العملية لتنفيذ

---

(١) المواد ٥٢ الى ٥٤ من ميثاق الأمم المتحدة.
(٢) ل. ف. س/ص ٧٢ وما بعدها و٧٦.
(٣) الجامعة وهيئة الأمم المتحدة/ص ٩١.
(٤) ل. ف. س/ص ٤٣.
(٥) الغرض من انشاء الجامعة/ص ٧٢.

هذه المبادىء »[1]؛ كما أوضح السيد نورى السعيد أن ليس للجنة أن تتجاوز حدود البروتوكول وتتوسع فى تأويل المبادىء التى جاءت فيه تأويلا يؤدى فى الواقع إلى إقرار أحكام جديدة [2].

وقد جاء الميثاق منفذاً لوثيقة الإسكندرية روحاً ونصاً[3]. وإذ كانت اللجنة التحضيرية حذفت الإشارة إلى البروتوكول فى ديباجة الميثاق ، إلا أن عبارة هذه الديباجة ومدلولها ما هى إلا ترديد لديباجة البروتوكول ذاتها؛ وإذا كانت الديباجة قد تضمنت نصاً لم يرد فى ديباجة البروتوكول ، وهو النص على احترام استقلال الدول الأعضاء فى الجامعة وسيادتها ، فان هذا النص يطابق المبدأ الأساسى الذى أخذت به صراحة الوثيقة الأولى لجامعة الدول العربية .

٧ — والأحكام الواردة فى الميثاق العربى أحكام سياسية بحتة ، والميثاق يعتبر وثيقة سياسية من الطراز الأول ؛ فالنص على التعاون على أساس احترام السيادة ، وإقرار الدول الأعضاء فى الجامعة بعدم جواز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات ، وذلك مع عدم الأخذ بقاعدة التحكيم الإجبارى ، وافتقار الميثاق إلى نظام جزائى ، كل هذا يصبغ هذه الوثيقة بالطابع السياسى ويجعل من الهيئة التى تسرى عليها أحكامها هيئة سياسية مثلى ، وهى أقرب إلى عصبة الأمم منها إلى هيئة الأمم المتحدة[4].

وسنبين فيما بعد كيف أن أهداف الجامعة أهداف سياسية تتفق والغرض الأساسى الذى أنشئت من أجله ، ألا وهو تأمين استقلال البلاد العربية وضمان كيانها .

• • •

(١) ل. ت. م/ص ٣٧ .
(٢) ل. ف. س/ص ٢٧ و٣٠ .
(٣) ل. ت. م/ص ٤٣ .
(٤) جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠/ص ٤٥ — ٤٧ .

الباب الثانى

المبادىء التى أخذ بها الميثاق

٨ – لم يتصدر الميثاق العربى إعلان المبادىء التى تعمل الدول المشتركة فى الجامعة وفقاً لها ، مثلما استهلت الأمم المتحدة ميثاقها بالديباجة التى ذكرت فيها المبادىء التى تهتدى بها الهيئة وأعضاؤها فى سعيها وراء تحقيق مقاصد الأمم المتحدة [١] ، وكما جاء فى ديباجة عهد عصبة الأمم [٢] وفى وثيقة شابلتيبك التى

---

(١) المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة :

تعمل الهيئة وأعضاؤها فى سعيها وراء المقاصد المذكورة فى المادة الأولى وفقا للمبادىء الآتية :

ا . تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها ·

ب. لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ،فإنهم يقومون بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق فى حسن نية ·

حـ. يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولى عرضة للخطر ·

ى . يمتنع أعضاء الهيئة جميعا ، فى علاقاتهم الدولية ، عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأى دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة ·

ص . يقدم جميع الأعضاء كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أى دولة أخرى تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال المنع ·

ط. تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادىء بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى ·

ء .ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القسر الواردة فى الفصل السابع ·

(٢) جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠/ص ٥٣ ·

وقعتها الدول الأمريكية فى نفس الشهر الذى وقعت فيه الدول العربية ميثاق جامعتها(١).

ولايعنى عدم وجود تصريح ذى صبغة نظرية فى مستهل الميثاق العربى ان هذا الميثاق لايقر بعض هذه المبادىء ولايعلن عنها. فالواقع أن ميثاق جامعة الدول العربية ضمّن النص فى أحكامه على مبادىء صريحة أشار إليها أحياناً وأخذ بها حيناً آخر؛ بل أنه أقرّ نفس المبادىء التى ذكرتها وثيقة الأمم المتحدة وأوّلها تأويلاواسعاً ورتّب عليها فى نصوصه من النتائج ما لم يأخذ به منطق ميثاق الأمم المتحدة حينما أشار إليها أو استند عليها.

فقـد ورد فى ديباجة الميثاق العربى نص صريح على أن تعاون الدول العربية يكون على أساس إحترام إستقلالها وسيادتها، وأخذت المادة ٣ منه بمبدأ المساواة المطلقة بين أعضاء الهيئة حينما قضت أن لكل دولة صوتاً واحداً فى مجلس الجامعة مهما كان عدد ممثليها، واستندت المادة ٧ إلى حكم السيادة المطلقة حينما نصت على أن قرارات المجلس لاتكون ملزمة إلا بالنسبة للدول التى تقبلها، وتعهدت الدول العربية بموجب المادة ٨ باحترام نظام الحكم القائم فى كل دولة منها، وقد جاء مبـدأ عدم جواز الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات فى مستهل المادة ٥، وقد أخذت هذه المادة بنظام التحكيم الاختيارى.

والواقع أن الميثاق، وهو وثيقة سياسية، أخذ بمبادىء سياسية تنم عنها روحه ونصوصه ومصدرها مبدأ واحد تتفرع منه بقية المبادىء التى أخذ بها، وهـذا المبدأ الأساسى هو مبـدأ احترام سيادة كل دولة من الدول الأعضاء فى الجامعة، وجميع الحقوق التى تطالب بها الدول بعضها بعضاً، إن هى إلا نتيجة مستمدة من هذا المبدأ، فالسيادة لفظ عام يشمل جميع الحقوق التى تميز الدولة المستقلة عن سواها(٢).

---

(١) وقعت وثيقـة شابلتيك فى ٣ مارس سـنة ١٩٤٥، وقد جاءت فى شـكل تصريحات تضمنت المبادىء المتفق عليها فى المؤتمرات السابقة (التصريح الأول) وإعلان الدول الأمريكية تعهدها بالعمل بموجب هذه المبـادىء فى علاقتها بعضهـا ببعض، وتقـرير توصيات واجراءات لمواجهة الدول التى تنتهـك حرمة المبـادىء المتفق عليهـا (التصريح الثانى).
المجلة المصرية للقـانون **الدولى**. ١٩٤٥ وثائق/ص ٣٩.

(٢) سامى جنينة بك. القانون الدولى العام ١٩٣٨/ص ١٧٦.

مبدأ احترام سيادة كل دولة واستقلالها

٩ – للسيادة مظهران ، داخلى وخارجى ، فمبدأ إحترام سيادة الدولة يشمل إحترام السيادة فى الداخل كما يشمل إحترام سلطانها فى الخارج . واحترام سيادة كل دولة فى الداخل يفرض على الدول الأخرى واجبين : الأول يتعلق بحق كل دولة فى تقرير نظامها السياسى . والثانى يقضى بأن كل إجراء دولى لاينفذ داخل ديار الدولة إلا عن طريق السلطات القائمة فيها .

أما عن مظهر السيادة فى الخارج فيؤدى إلى تقرير مبدأ المساواة بين الدول جميعها والاعتراف لكل دولة بالحق فى عقد ما شاءت من المعاهدات والاتفاقات وفقاً لمصالحها الذاتية .

وقد نص الميثاق العربى على هذه المبادىء صراحة فى أحكامه المختلفة وأضاف إليها ، باسم التعاون السلمى ، مبدأ عدم جواز الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات التى قد تقوم بين الدول الأعضاء فى الجامعة .

وأخذ الميثاق هذه المبادىء عن بروتوكول الإسكندرية الذى كان يتضمن نظامه احتفاظ كل دولة من الدول العربية باستقلالها وسيادتها وحقوقها وتعهداتها الدولية (١).

* * *

(١) مذكرة الوفد العراقى ل. ف. س/ص ٦٣ .
أنظر أيضا المادة التاسعة من مشروع العراق ل. ف. س/ص ٢٠ .
والمادة الثالثة من مشروع لبنان ل. ف. س/ص ٢٢ .

الفصل الأول

احترام السيادة فى الداخل

الفرع الأول

حق كل دولة فى تقرير نظامها السياسى

مادة ٨ ـ تحترم كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة نظام الحكم القائم فى دول الجامعة الأخرى وتعتبره حقا من حقوق تلك الدول ، وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يرمى الى تغيير ذلك النظام فيها .

تقابل المادة ١٥ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

١٠ ـ المقصود بنظام الحكم المشار إليه فى هذه المادة نظام البلاد الدستورى . ومبدأ منع أية دولة من التعرض للنظم الدستورية وللشئون السياسية الداخلية الخاصة بالدول الأخرى من المبادىء المقررة فى القانون الدولى ، وهو مبدأ عدم التدخل (٢).

وقد أشارت إلى هذا المبدأ وثيقة الأمم المتحدة فى الفقرة ٧ من المادة ٢ (٣)، ونصت عليه الفقرة (ب) من المادة الخامسة من وثيقة شابلتيبك السالف ذكرها ، فالنص عليه إذاً فى ميثاق الجامعة العربية جاء وفقاً لما جرت عليه التقاليد عند وضع المواثيق الخاصة بتنظيم الجماعات الدولية .

---

(١) وقد استبدلت اللجنة التحضيرية بكلمة «بلاد» فى عبارة الحكم القائم فى بلاد الدول المشتركة فى الجامعة الواردة فى مشروع اللجنة الفرعية السياسية ، عبارة «دول الجامعة» .

ل٠ ف٠ س/ص ٧٧ و٩٨ ٠ ل٠ ت٠ م/ص ١٦

(٢) سامى جنينة بك ٠ القانون الدولى العام ١٩٣٨/ص ١٨٧ ٠

(٣) المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة :

٧ ـ ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشؤون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع ٠

والواقع أن مشروعى لبنان والعراق لم يخصا هذا المبدأ بنص قائم بذاته(١)، ويرجع ذلك إلى إعتقاد واضعى المشروعين من أن النص فى كل من ميثاقهما على أن الجامعة نشأت على أساس إحترام سيادة كل دولة واستقلالها، ينطوى على معنى عدم التعدى على سيادة الدولة فى الداخل ويتضمن إحترام سيادتها فى الخارج(٢).

١١ — وقد وضعت هذه المادة فى الميثاق إرضاء للمملكة العربية السعودية. وقد سبق للشيخ يوسف ياسين أن أشار إلى حكمها فى كتابه إلى أحمد ماهر باشا بتاريخ ٣ يناير سنة ١٩٤٥ قاصداً بالذات ما تعلق بوضع سوريا ولبنان الدستورى، وهو الوضع الذى يهم المملكة العربية السعودية بصفة خاصة(٣).

وكان الشيخ يوسف ياسين قد اقترح على اللجنة الفرعية السياسية نصاً للمادة يتبين منه بوضوح المقصود منها، وكان هذا النص كالآتى :ـ

« تحترم كل دولة من دول الجامعة الأوضاع الحكومية القائمة فى الوقت الحاضر فى بلاد الدول المشتركة فى الجامعة، وتتعهد بأن لاتقوم بأى عمل من شأنه أن يؤدى إلى تغيير نظام الحكم القائم فيها ».

وعلق على هذا النص بقوله ان المادة قسمان ، الأول : إحترام الوضع القائم ، والثانى : التعهد بأن لا تدخل فيه . وتعرض عزام باشا لهذا التعليق مبيناً أن لإقتراح الشيخ يوسف ياسين معنيين : « الأول ، هو أن الدول العربية متفقة

(١) ل. ف. س/ص ١٩ و ٢٢

(٢) ويؤيد ذلك أن لبنان كان يجاهر دائماً ، عند التعرض لهذا الأمر ، بالدفاع عن كيانه القومى ويتمسك بعدم إدماجه فى أية وحدة دستورية أخرى.

وهذا هو المعنى المقصود من القرار الخاص بلبنان الوارد فى بروتوكول الاسكندرية ، ونصه كالآتى :ـ

تؤيد الدول العربية الممثلة فى اللجنة التحضيرية مجتمعة احترامها لاستقلال لبنان وسيادته بحدوده ، الحاضرة وهو ما سبق لحكومات هذه الدول أن اعترفت له به بعد أن انتهج سياسة استقلالية أعلنتها حكومته فى بيانها الوزارى التى نالت عليه موافقة المجلس النيابى اللبنانى بالاجماع فى ٧ اكتوبر سنة ١٩٤٣.

(٣) فقد جاء فى الفقرة الخامسة من الكتاب المذكور أنه «اجتنابا للمشاكل بين الدول العربية يجب أن يكون مفهوما من البداية أن نظام سوريا ولبنان كجمهوريتين سيستمر ، كما هو مفهوم أن استقلالها التام متفق عليه». ل. ف. س/ص ١٧.

فيما بينها على أن لاتتعرض، لامن قريب ولا من بعيد، وأن لاتعمل على قلب نظام الحكم القائم فى أى دولة من دول الجامعة ، والمعنى الثانى ، هو حق الشعب نفسه، وهذا ما لايمكن أن أوافق على التدخل فيه بأى حال من الأحوال . فاليوم الذى تحول فيه دولة أجنبية بين شعب ما وبين تغيير نظام الحكم فيه تكون قد ألغت إستقلاله وسيادته . وهذا حق طبيعى لكل دولة ولايمكن أن نتعرض له فى هذا الميثاق »[1].

والواقع أن نظام الحكم وتغييره حق طبيعى يرجع فيه للدولة وشعبها؛ وقد أوضح هذا السيد تحسين العسكرى فى كتابه إلى رئيس اللجنة الفرعية السياسية بتاريخ ١١ مارس سنة ١٩٤٥ إذ جاء فيه « أن إختيار نظام الحكم فى كل دولة من دول الجامعة هو من حق شعب تلك الدولة دون سواها » ، وردد هذا القول فى اللجنة التحضيرية العامة[2] . وقد حمل عزام باشا اللجنة على إضافة العبارة الواردة فى المادة بشأن نظام الحكم حسماً لكل شك فى هذا الخصوص ؛ وعلق عليها قائلا « أن أهم ما فى هذه المادة ليس الحق فى تغيير نظام الحكم ، لأن هذا مبدأ عالمى مسلم به ، وإذا ما ذكرناه فانما يكون هذا تكراراً له ، والواقع أن أهم ما فى المادة هو إحترام هذا الحق والتعهد بأن لانعمل على تغييره . والجامعة لاتقرر مبادىء مسلم بها . وإنما تلزمنا بأن نحترم هذا النظام ثم نفسر إحترامنا لهذا النظام بقولنا أنه حق من حقوق الدولة . وبعد ذلك نتعهد بأن لانعمل ما يغيره »[3] .

وكما قال بدوى باشا ان إقرار المادة بأن نظام الحكم القائم فى كل دولة هو حق من حقوق تلك الدولة ليس فى ذاته تعهداً وإنما هو تعليل لتعهد ، أى أن وجهة هذا التعهد هو إحترام الحقوق . والواقع أن الميثاق هو لإثبات التعهدات بين الدول ، فالإشارة إلى الحق فى صدد المادة يعطى الميثاق طابعاً نظرياً ويجعل له صورة إعلان الحق Déclaration des droits[4] .

---

(١) ل٠ ف٠ س/ص ٨٤ و ٨٥ ٠

(٢) ل٠ ف٠ س/٨٤ ، ل٠ ت٠ م/ص ٢٨ ٠

(٣) ل٠ ف٠ س/ص ٨٥ ٠

(٤) ل ٠ ت ٠ م/ص ١٧ ٠

١٢ — وجدير بالإشارة أن هناك مسائل متعارف عليها بأنها من « صميم السلطان الداخلى» أى الداخلة فيما يسمى بالنطاق المحتفظ به Domaine rèservé ، مثل شؤون الجنسية والقضاء والأمن الداخلى والشؤون الدبلوماسية . وهذه المسائل لايشملها حكم المادة ٨ ، وقد أغفل الميثاق ذكرها عمداً ، إذ من المسلم به قانوناً وعرفاً أن ليس لدولة أخرى أو هيئة ما أن تتدخل فيها [١].

بيد أن ميثاق الأمم المتحدة قد تعرّض لهذه المسائل صراحة مؤكداً فى صددها المبدأ العام « أن ليس فيه ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فيها ، كما أنه ليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » ، غير أنه ذكر أن هذا المبدأ لايخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع ، ففتح بذلك باباً فى تطور القانون الدولى لايمكن التكهن بنتائجه قبل أن تطبق عملا أحكام الميثاق [٢].

الفرع الثانى

حق الدولة فى أن ينفذ كل إجراء دولى فى ديارها

عن طريق السلطات القائمة فيها

مادة ٧ (فقرة ٢) ـ وفى الحالتين تنفذ قرارات المجلس فى كل دولة وفقا لنظمها الأساسية .

تقابل الفقرة الأولى من المادة ١٨ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية [٣] .

١٣ — إن تنفيذ القرارات الدولية فى إقليم كل دولة ، منتظمة فى هيئة دولية ، بواسطة السلطات القائمة فى تلك الدولة و وفقاً لنظمها الأساسية ، من المبادىء المسلم بها فى القانون الدولى طالما أن السيادة هى رمز علاقات الدول بعضها مع بعض

(١) علما بأن مشروع لبنان وضع لها نصا صريحا كما سنبين ذلك عند التعرض لأحكام المادة ٥ .

(٢) المادة ٢ (فقرة ٧) من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) ل. ف. س / ص ٩٩ .

وطالما لاتوجد حكومة تتولى إدارة شؤون العالم السياسية والاقتصادية وتستند فى آداء هذه المهمة إلى سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية دولية .

وهذا المبدأ من البديهيات المتعارف عليها ، فلم يخصص له عهد عصبة الأمم نصاً قائماً بذاته[1]. أما ميثاق الأمم المتحدة فقد أخذ به ونص عليه صراحة فى المادة ٤٨ التى تقضى بأن « الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولى يقوم بها أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء حسبما يقرره المجلس ، ويقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات الدولية المخصوصة التى يكونون أعضاء فيها » ؛ وأضاف الميثاق جديداً حينما نص فى المادة ٤٧ منه على إنشاء لجنة من أركان الحرب « تكون مهمتها أن تسدى المشورة والمعونة إلى مجلس الأمن وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بمايلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولى ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسلح ونزع السلاح بالقدر المستطاع » ؛ فهذا النص يجيز التجاء مجلس الأمن إلى تنفيذ قراراته مباشرة ، عن طريق هيئة أركان الحرب الدولية المسئولة أمامه ، متخطياً بذلك السلطات الأهلية إذا شاب الجمود موقف تلك السلطات إزاء قرارات المجلس .

١٤ – وجرى العرف على أن تعمل الدول المنتظمة فى الهيئات الدولية الجماعية على إستصدار التشريعات اللازمة التى تؤهلها للوفاء بالتزاماتها الدولية ، إذ أن التصديق على المواثيق الدولية يقيد الدول بأحكامها ويحتم عليها أن تجعلها جزءاً من تشريعها ، وسنتعرض لذلك حينما نعلق على طريقة تنفيذ قرارات مجلس الجامعة. وبالتالى يكون النص فى الميثاق العربى على تعاون الدول الأعضاء فى الجامعة بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها (الفقرة الثانية من المادة ٢) ، وعلى أن قرارات المجلس تنفذ فى كل دولة وفقاً لنظمها الأساسية ، هو نص على أمر متعارف عليه

(١) غير أنه يجب الاشارة الى الاقتراح الذى وافقت عليه الجمعية العمومية لعصبة الأمم والذى يتضمن بيان الاجراءات التى ترى العصبة أن تقوم الدول الأعضاء فيها بتنفيذها عندما يطالبون بذلك عملا بالمادة ١٦ من العهد الخاص بالجزاءات .
جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠ / ص ٥١٢ .

فى القانون الدولى . والواقع أن مجلس الجامعة يشير على الدول بما يلزم إتخاذه تجاه كل مسألة على حدة ، ويرجع فى أمر تنفيذ قراراته وتوصياته إلى الدول ، كل حسب نظمها الداخلية[1].

ويكون اتصال الجامعة بالحكومات العربية عن طريق وزارة الخارجية فى كل دولة إذ ليس للجامعة الحق فى مخاطبة الوزارات المختصة فى شأن من الشؤون مباشرة[2]. وجدير بالإشارة أن الحكومة المصرية سمحت أخيراً بجواز اتصال رؤساء اللجان الدائمة فى الجامعة بالوزارات المختصة مباشرة لاستيفاء البيانات أو المعلومات التى يتطلبها ما يعهد إلى هذه اللجان من بحوث. وقرر مجلس الجامعة بتاريخ ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٤٦ ، فى صدد المعاهدة الثقافية ، أن تبلغ القرارات إلى وزارة الخارجية فى كل دولة ، على أنه يجوز لرئيس اللجنة أن يرسل صوراً من هذه المراسلات إلى وزارة المعارف أو رؤساء الشعب القومية مباشرة[3] ، وذلك تيسيراً لأعمال اللجنة . ومما لاشك فيه أن هذا القرار يعتبر سابقة قد تستند إليها فيما بعد اللجان الأخرى .

الفصل الثانى

إحترام السيادة فى الخارج

الفرع الأول

المساواة بين الدول

١٥ — إن أول مظهر لسيادة الدولة فى الخارج وأهم ما تتمسك به الدول من الحقوق فى علاقاتها بعضها مع بعض هو حق المساواة بينها[4].

---

(١) الاجتماع الرابع الغير العادى / ص ٧٢ و ٧٤ .
الاجتماع العادى الثالث/ ص ٣٩ و ١٥٢ و ١٥٥ .
(٢) الاجتماع العادى الخامس / ص ٣٣ و ٣٤ .
(٣) الاجتماع العادى الخامس / ص ٣٤ .
(٤) سامى جنينة بك . القانون الدولى العام ١٩٣٨/ص ١٦٦ .

وقد دأبت الدول على النص والعمل صراحة بمبدأ المساواة بينها فى كل ميثاق جماعى ، فقد أخذ به عهـــد عصبة الأمم حينما قرر أن لكل عضو فى الجمعية العمومية صوت واحد وأن الأصل فى قرارات الجمعية والمجلس أن تصــدر بالإجماع ، كما نص عليه فى الفقرة الثانية من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة كمبدأ من المبادئ التى تعمل الهيئة وأعضاؤها وفقاً لها فى سعيها وراء مقاصد الأمم المتحدة[١].

وإذا كان الميثاق العربى لم يتضمن ماجاء فى مشروع لبنان من نص صريح على المساواة بين الدول الأعضاء فى الجامعة[٢]، فرد ذلك إلى أن الأمركان مفروغاً منه منــذ المشاورات الأولى للوحدة العربية[٣]. إلا أن الميثاق قد أخذ جلياً بهذا المبدأ عندما قضت المواد ٣ و ٧ و ١٥ منه بأن لكل دولة ممثلة فى مجلس الجامعة صوت واحد مهما كان عـــدد ممثليها ، وأن قرارات المجلس لاتلزم إلا من يقبلها وأن رياسة المجلس حق لكل دولة تمارسه بالتناوب .

غير أن الأوضاع الطبيعية تتنافى فى الواقع ووجود المساواة الحقيقية بين الدول ، إذ أن المقصود بالمساواة بينها ، المساواة النظرية التى يعـبر عنها فقهاء القانون بعبارة « المساواة القانونية فى الحقوق والواجبات » ؛ ولذا نرى أن المواثيق الدولية الجماعية التى تذكر المساواة كمبدأ أساسى لنظامها ، تصطدم عادة مع مصالح الدول الكبرى ، مما يؤدى إلى عدم التمادى فى التسليم بجميع النتائج التى تترتب نظرياً على الأخذ بمبدأ المساواة؛ ولذلك روعى فى عهد عصبة الأمم وفى ميثاق الأمم المتحدة ضمان سيطرة الدول الكبرى على الهيئة لرجحان كفة مصالحها ومسئوليتها الدولية بالنسبة للدول الأخرى ، ويتبين ذلك جلياً من القواعد التى أخذ

(١) الفقرة ٢ من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة :
تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها .

(٢) المادة الثالثة من مشروع لبنان :
يؤلف مجلس جامعة الدول العـربية من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة وهى تمثل فيه على قدم المساواة المطلقة . ل . ف . س/ص ٢٢ .

(٣) قال الشيخ يوسف ياسين فى هذا الخصوص أنه يجب أن يكون اشتراك الاقطار العربية على قدم المساواة المطلقة بعضها مع بعض م . م . /س ١٥

بها ميثاق الأمم المتحـــدة فى صدد تأليف مجلس الأمن والتباين فى السلطات والاختصاصات المقررة له وللجمعية العامة[1].

والسبب فى ذلك يرجع ، كما أسلفنا ، إلى الحقيقة التى لامفر من الاعتراف بها دائماً ، وهى وقوع تبعات ومسئوليات الأمن والسلام الدولى على عاتق الدول الكبرى أكثر من وقوعها على عاتق الدول الأخرى .

وتجدر الإشارة إلى ماكان قد اقترحه السيد نورى السعيد، إبان المباحثات الأولى للوحدة العربية ، من أن يشتمل نظام الجامعة العربية على هيئتين : الأولى ، الجمعية العمومية وتمثل فيها الدول بنسبة عدد سكانها أو ميزانيتها ؛ والثانية، المجلس التنفيذى وهو مسؤول أمام الجمعية العمومية . وكان المقصود بهذا الاقتراح مجاراة التباين القائم فعلا بين قوى الدول العربية المختلفة المشتركة فى الجامعة ، غير أنه لم يؤخذ به لاعتبارات شتى ،أهمها اعتزاز كل دولة بكل مظهر من مظاهر السلطان والسيادة[2].

ومن مظاهر هذه السيادة أيضاً ، عندما تكون الدولة منتظمة فى هيئة دولية جماعيـــة ، حق هذه الدولة فى الانســحاب من الهيئة متى أرادت ذلك . وقد أقر عهد عصبة الأمم هذا الحق كما نص عليه الميثاق العربى فى المادتين ١٨ و١٩ منه، إلا أنه يجدر بالذكر أن الأمم المتحدة لم تتعرض لهذا الحق فى ميثاقها بينما نصت على حق الهيئة فى فصل العضو الذى ينتهك حرمة مبادئ الميثاق وأغراض الأمم المتحدة ، وهذا مما يميز نظام الأمم المتحدة عن سواها من الهيئات[3].

° ° °

---

(١) راجع عـلى وجه الخصوص الفصلين الرابع و الخامس من ميثاق الامم المتحدة ٠

(٢) م٠ م/ص ٢ و ١٣٠

(٣) المادة السادسة من ميثاق الامم المتحدة :
اذا أمعن عضـو من أعضاء الامم المتحـدة فى انتهاك مبادىء الميثـاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الامن ٠

الفرع الثانى

إحترام حق التعاهد الدولى

مادة ٩ ـ لدول الجامعة العربية الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض ·

والمعاهدات والاتفاقات التى سبق أن عقدتها أو التى تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين ·

تقابل المادة ١٤ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

١٦ ــ يقر القانون والعرف الدولى حرية كل دولة فى اتخاذ التدابير التى تراها محققة لسلامة شعبها ورفاهيته ، وبالتالى حق كل دولة فى توجيه سياستها الخارجية وعقد الاتفاقات مع الدول الأخرى كيفما تشاء ، وليس لأحد أن يتدخل فى هذا الأمر (٢) .

والتعاهد هو الوسيلة التى تسلكها الدول فى تحقيق أغراضها ،وحرية التعاهد مستمدة من السيادة ، وتباشرها الدول المستقلة استقلالا تاماً مباشرة لا منازعة فيها طالما كانت فى حدود الآداب الدولية واحترام حق الغير .

وحرية التعاهد من الأمور المسلم بها ، حتى إنه لايرد ذكرها عادة إلا للحد منها عند إقرار قواعد العلاقات بين دولة تابعة وأخرى متبوعة ، أو بصفة نظرية عند الإعلان عن حقوق الدول وواجباتها (٣) .

---

(١) بعد أن أستبدلت اللجنة التحضيرية بعبارة « هذا التعاون » عبارة « هذه الاغراض » · ل· ف· س/ص ٩٨ ·
وكان بدوى باشا قد تقدم باقتراح آخر فى اللجنة التحضيرية هذا نصه : ليس فى هذا الميثاق ما يمس الالتزامات التى تكون دولة من الدول المشتركة فى الجامعة قد ارتبطت بها قبل دولة أخرى ، كما أنه لا يحول دون عقد اتفاقات بين أية دولة من الدول المذكورة وغيرها من الدول ، بشرط أن لا تتنافى الالتزامات التى ترتبط بها قبل الدول الاخرى مع مبادىء هذا الميثاق · ولدول الجامعة الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق أن تعقد فيما بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذا التعاون · ل· ت· م/ص ٢٣ ·

(٢) فيليمور · القانون الدولى جزء أول/فقرة ٢١١ ·

(٣) راجع التصريح عن حقوق الامم وواجباتها الذى وافق عليه المعهد الامريكى للقانون الدولى بتاريخ ٦ يناير سنة ١٩١٦ ، والتصريح الذى وافق عليه الاتحاد القانونى الدولى بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩١٩ وثائق فى القانون الدولى Lefur et Chklaver /ص ٨٤ و ٨٩ ·

وقد تعرّض لحرية التعاهد مشروعا لبنان والعراق، كما أشارت إليها المملكة العربية السعودية فى كتابها لأحمد ماهر باشا بتاريخ ٣ يناير سنة ١٩٤٥[١].

١٧ – وقد قال عزام باشا فى صدد المادة ٩ من الميثاق، أن المقصود بنص الفقرة الأولى منها « هو التحرر من الظروف التى وجدت بها الدول العربية وهى تضع هذا الميثاق، فانها مضطرة، نظراً لحالة بعضها، أن تسير فى طريق ضيق[٢]، لذلك يحس البعض أن ليس هذا الميثاق هو المقصود عمله بين الدول العربية، بينما يراه البعض الآخر داخلا فى النطاق الذى يجب أن تسير عليه الدول العربية، فاذا أرادت بعد ذلك دولتان أو أكثر من دول الجامعة أن توسع مدى التعاون فيما بينها فلايصح أن تجد فى هذا الميثاق ما يحول دون تحقيق رغبتها »[٣]. وضرب سمير الرفاعى باشا أمر التحكيم مثلا لذلك، إذ تقرر كمبدأ من مبادئ الميثاق أن التحكيم ليس إجبارياً بل اختياريا، كما نص صراحة على أن الخلافات التى تقع بين دولتين أو أكثر على أمور السيادة والاستقلال وسلامة الأراضى بما فيها

---

(١) المادة ١٨ من مشروع العراق :
يجوز لاية دولة من الدول الاعضاء فى الجامعة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذا الميثاق أو روحه . ل. ف. س/ص ٣١ .
تقابل المادة الثالثة عشرة من مشروع لبنان :
لكل دولة الحق المطلق فى أن تتعاقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها خاصة وأن تكون عضوا فى أى جامعة أو مؤسسة دولية أخرى بشرط الا يكون عملها هذا عدائيا لاحدى الدول الموقعة على هذا الميثاق . أن المعاهدات والاتفاقات التى تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع غيرها لا تقيد ولا تلزم بقية أعضاء الجامعة كما أن المعاهدات والاتفاقات التى سبق لأحد أعضاء الجامعة عقدها قبل تاريخ هذا الميثاق لا تلزم ولا تقيد الاعضاء الآخرين . ل. ف. س/ص ٢٣ .
وجاء فى كتاب المملكة العربية السعودية :
أنه من المفهوم أن لكل دولة عربية أن تعقد مباشرة اتفاقات لسلامتها مع أية دولة عربية أخرى من غير أن تكون ضارة باحدى الدول العربية مما يضمن حسن الجوار والتعاون الاخوى . ل. ف. س/ص ١٧ .

(٢) وربما كان يشير الى ما قاله توفيق أبو الهدى باشا عن وضع شرق الأردن من بريطانيا العظمى فى هذا الحين . م. م./ص ١٠ و ١١ .

(٣) ل. ف. س/ص ٧٧ و ٧٨ .

الحدود لاتخضع أبداً للتحكيم ، فلو فرض أن دولتين أرادتا توثيق الروابط بحيث تتفقان على أن المنازعات التى تقع بينهما على الحدود تكون خاضعة للتحكيم الإجبارى فهذا يتفق مع فكرة الجامعة من ناحية زيادة الاتحاد بينها ويتنافى مع مبدأ الميثاق من ناحية التحكيم ، ولكن النص لايمنع مثل هذا الاتفاق لأنه لايتنافى وروح الميثاق بل بالعكس يكون ذلك توكيداً لأغراضه وزيادة فى وسائل توثيق الصلات(١) .

١٨ — والواقع أن المادة تعرضت لأمرين :

الأمر الأول ، خاص بحق الدول المشتركة فى الجامعة فى عقد ما تشاء من معاهدات واتفاقات بعضها مع بعض ، وهو مانص عليه فى الفقرة الأولى من المادة ، والنص إقرار للحق الطبيعى الذى تستمده كل دولة من سلطان سيادتها . وقد جاء فى كتاب الوفد العراقى إلى رئيس اللجنة الفرعية السياسية بتاريخ ٧ مارس سنة ١٩٤٥ أن هذه المادة تخول دول الجامعة حق إنشاء تعاون فيما بينها أوسع من التعاون المنصوص عليه فى الميثاق إذا رغبت تلك الدول فى ذلك ، وهذا التخويل ليس إلا إقراراً للحق الذى تتمتع به دول الجامعة الآن ، ولذلك ينبغى أن يكون واضحاً أنه لايجوز لأية دولة من دول الجامعة أن تعترض ، لأى سبب كان ، على أى تدبير تقوم به بعض دول الجامعة لتوسيع نطاق هذا التعاون فيما بينها(٢) .

أما الأمر الثانى ، فهو خاص بمدى تأثير مباشرة هذا الحق على الجامعة وعلى الدول الأخرى الأعضاء فيها . وفى هذا الصدد يتفرع البحث إلى شقين : الأول ، خاص بالمعاهدات والاتفاقات التى سبق أن ارتبطت بها الدول الأعضاء قبل إنشاء الجامعة ، وكان الرأى مجمعاً على أن الميثاق لايمسها ولو كانت تتنافى وأحكامه ، فالميثاق لاينسخها وهى بالطبع لاتقيد إلا المتعاقدين فيها . وقد قال الشيخ يوسف ياسين فى هذا الخصوص أنه لايستطيع أن يوقع باسم حكومته على ميثاق أو معاهدات تخرجها من التزامات سبق أن التزمت بها ، وأراد بذلك حمل اللجنة الفرعية السياسية على أن تنص صراحة على أن ليس فى الميثاق ما يحلل الدول المشتركة فى الجامعة من التزاماتها قبل دول الجامعة أو قبل الدول الأخرى(٣) .

---

(١) ل . ت . م / ص ١٧ و ١٨ .

(٢) ل . ف . س/ص ٦٣ ، ل . ت . م/ص ٢٨ و ٥٣ .

(٣) ل . ف . س/ص ٨٣ ، ل . ت . م/ص ٢٢ — ٢٣ .

وقد قدم بدوى باشا للجنة التحضيرية اقتراحاً يتضمن إشارة صريحة لهذا الأمر هذا نصه : « ليس فى هذا الميثاق ما يمس الالتزامات التى تكون دولة من الدول المشتركة فى الجامعة قد ارتبطت بها قبل دولة أخرى،كما أنه لايحول دون عقد اتفاقات بين أية دولة من الدول المذكورة وغيرها من الدول بشرط ألا تتنافى الالتزامات التى ترتبط بها قبل الدول الأخرى مع مبادئ هذا الميثاق . ولدول الجامعة الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق أن تعقد فيما بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذا التعاون[1].

وعلق على هذا الاقتراح قائلا : « إن احترام الالتزامات التى ترتبت بين متعاقدين غير واجب على غير الملتزمين بها ، ولاتؤدى العبارة المقترحة إلى أن الالتزام يصبح متعدياً إلى دولة غير الدول الملتزمة به ، إنما كل ما فى الأمر أن هذا الميثاق لايؤثر على العلاقات القائمة بين دولتين بمقتضى اتفاق سابق وقعتا عليه »[2].

غير أن السيد فارس الخورى كان يرى « أن النص الذى يقترحه معالى بدوى باشا ،والذى يقول إنه ليس فى هذا الميثاق مايمس الالتزامات التى ارتبطت بها دولة من دول الجامعة قبل دولة أخرى ، يفهم منه أن ليس فى هذه الاتفاقات ما يتنافى مع هذا الميثاق ، وإذا فرض ووجدنا أن بعضها يتنافى مع هذا الميثاق ؛ مع أنها لاتلزم أحداً منا بالاعتراف بها ، فليس لنا الحق فى مكافحتها والعمل على إزالة هذا الخلاف والسعى لإرجاعه إلى نطاق هذا الميثاق ، لأننا إذا قلنا أن ليس فى هذا الميثاق ما يمس الاتفاقات كأننا اعترفنا ضمناً بأنها لاتتناقض مع هذا الميثاق ، ولابأس من ذلك إذا تأكدنا أن جميع الالتزامات بمقتضى هذه الاتفاقات لاتتنافى مع الميثاق،ولكننا لم نفحصها كلها لنتبين ماإذا كان بها ما يخالف هذا الميثاق أم لا » . ولذا اقترح عدم الأخذ بالنص المقدم من بدوى باشا لأن ضرره أكثر من فائدته ، وطلب أن تأخذ اللجنة بالنص القديم إذ لاضرر فيه ، وفى الوقت نفسه يطمئن المتعاقدان على أن هذه الجامعة ليست ضد أحد . وقد يفيد هذا فى كثير من النواحى[3].

---

(١) المادة ٩ : ل. ت. م/ص ٣٣ .

(٢) ل. ت. م/ص ١٩ .

(٣) ل. ت. م/ص ٢٠ .

وأيد عزام باشا السيد فارس الخورى فى رأيه قائلا : « إن هذه المادة لم توضع على أساس المعنى السلبي وإنما وضعت لتقرير حق أعضاء الجامعة فى أن يعقدوا فيما بينهم ما يشاءون من اتفاقات أوسع مدى من هذا الميثاق . بقى أن نتساءل هل الاتفاقات المعقودة فى الماضى تؤثر على هذا الميثاق أم لا ؟ وما دام رجال القانون يقولون لا . . . . وبما أن هناك حرج لأنى أرى شخصياً أن الاتفاقات التى بيننا وبين انجلترا واجبة التعديل ،وكذلك الأمر فى الاتفاقات التى بين العراق وانجلترا ، فلا أرى أن نعطيها معنوية جديدة فى اجتماع هام كهذا، بينما أرى فى الوقت نفسه أن هناك اتفاقات بين البلاد العربية ، مثل الحلف الذى بين المملكة العربية السعودية والعراق واليمن ، وهذا الاتفاق واجب الاحترام ، لذلك أرى .... الاكتفاء بأن نثبت فى محضر الجلسة أن الاتفاقات التى بيننا محترمة من الطرفين من غير أن نعطى معنوية جديدة للمعاهدات التى عقدت بيننا وبين الأجانب فى ظروف قد تتغير »(١).

وقد أوضح السنهورى باشا بإيجاز أن الفقرة الأولى من المادة ٩ يمكن تلخيصها فى كلمتين : « أن هذا الميثاق لاينسخ أى اتفاق سابق ولاينسخ أى اتفاق هذا الميثاق ، والذى يهمنا هو أن نقول أن هذا الميثاق لايجوز أن ينسخه أى اتفاق آخر، والعبارة الأولى مفهومة من نفسها ولاداعى لذكرها فى الميثاق »(٢).

٢٠ ــ أما الشق الثانى من الأمر، فهو خاص بالمعاهدات والاتفاقات التى تعقد بعد إنشاء الجامعة ؛ وقد دارت المناقشة حول ممارسة الدول المشتركة فى الجامعة حقها فى عقد مثل تلك المعاهدات والاتفاقات ومدى تقييدها بأحكام الميثاق وروحه.

وكان من رأى الوفد العربى السعودى أن ينص صراحة فى الميثاق على أن حق الدول العربية فى عقد المعاهدات والاتفاقات الدولية بعد إنشاء الجامعة ليس حقاً مطلقاً ، وفى هذا الصدد أراد السيد الزركلى حمل اللجنة الفرعية السياسية على إضافة عبارة تعنى عدم تعارض ممارسة هذا الحق مع نصوص الميثاق وروحه وعدم إضراره بمصلحة دولة أخرى من دول الجامعة(٣).

---

(١) ل. ت. م/ص ٢٠ و ٢٢ .
(٢) ل. ت. م/ص ٢٠ .
(٣) ل. ف. س/ص ٨٣ .

وقد تضمن الاقتراح الذى تقدم به بدوى باشا للجنة التحضيرية النص على أن لاتتنافى الإلتزامات التى ترتبط بها الدول العربية قبل الدول الأخرى مع مبادئ الميثاق[1]. غير أن هذه العبارة لم ترد فى الميثاق ، ويرجع ذلك إلى ما أبداه النقراشى باشا من أن هذه الإضافة تكون تحصيل حاصل وبأنه يكفى أن يثبت فى محضر اللجنة « أن المفهوم من نص المادة ٩ أن الاتفاقات التى تعقد بين دول الجامعة يجب أن لاتتنافى ومبادئ الميثاق » ، وهذا الإثبات يحقق الأغراض التى ننشدها جميعاً[2].

٢١ — وجدير بالذكر أن ميثاق الأمم المتحدة لم يجر على وتيرة الميثاق العربى . فقد نص فى المادة ١٠٣ منه على أنه فى حالة ما إذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة، وفقاً لأحكام هذا الميثاق، مع أى التزام دولى آخر ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق، وبذلك أخذت الأمم المتحدة بالرأى السديد من أن المواثيق التنظيمية الجماعية يجب أن تنسخ كل اتفاق ثنائى أو جماعى آخر لايتفق ومقاصد ولامبادئ الهيئة الجماعيـــة . ويعلو هذا النص على نص المادة ٩ من ميثاق الدول العربية ، كما أن بروتوكول الإسكندرية كان أكثر توفيقاً حينما ذكر أنه لايجوز فى أية حال اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو أية دولة فيها[3].

٢٢ — وينبغى الإشارة إلى ما قاله السيد سعد الله الجابرى من « أن الحكومة السورية التى لم تتقيد بعقد أو عهد لن تتقيد إلا بما تقتضيه مصلحة البلاد العربية معها أولا ، وما تقتضيه عن طريق هذه المصلحة بالمنظمة الدولية » ، وأن ليس هناك أى سبب يحمل سوريا على إقامة علاقات مع أية دولة كانت إذا لم يكن هذا فى خدمة الجامعة العربية وبقرار منها ولأجل المساهمة فى السلام العـام ضمن النظام الدولى[4].

والواقع أن الدول الأعضاء فى الجامعة هدفت دائماً إلى أن يكون أمر تعاقدها مع الدول الأجنبية واضح لبعضها بعضاً، غير أن حرصها على أن يكون عملها دائماً

---

(١) وأيده فى ذلك السيد فارس الخورى ، ل٠ ت٠ م/ص ٣٣ ٠

(٢) ل٠ ت٠ م/ص ٤٥ ٠

(٣) ورد هذا النص فى المادة ١٨ من مشروع العراق ، ل٠ ف٠ س/ص ٢٠ ٠

(٤) الاجتماع العادى الأول/ص ٣ و ٤ ٠

إجماعياً ، بجعلها تتجنب إثارة المسائل السياسية الشائكة التى يكون عرضها على المجلس خير محك لتأويل ما جاء فى الميثاق من أحكام فى هذا الصدد(١).

الفصل الثالث

مبدأ عدم جواز الالتجاء إلى القوة

مادة ٥ (فقرة أولى) ـ لا يجوز الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دولتين او أكثر من دول الجامعة ، ...

تقابل الفقرة الأولى من المادة ١٣ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية .

٢٣ ـ هذا المبدأ يرتبط فى الواقع ارتباطاً وثيقاً بمبدأ التحكيم الإجبارى ، إذ أن فى التحكيم الإجبارى المخرج الوحيد لفض الخلافات بين الدول إذا كانت تبغى عدم الالتجاء إلى القوة .

وقد ورد النص على عدم الالتجاء إلى القوة فى العلاقات الدولية ، لأول مرة فى وثيقة دولية ، فى ميثاق باريس الموقع فى ٢٧ أغسطس سنة ١٩٢٨ (ميثاق بريان ـ كيلوج)(٢).

غير أن إعلان الدول الموقعة لهذه الوثيقة عن عزمها على عدم الالتجاء إلى

---

(١) مثال ذلك أن المجلس لم ير مجاراة لبنان عندما أثار موضوع المعاهدة التى عقدتها شرق الاردن مع بريطانيا العظمى بعد التوقيع على الميثاق .
الاجتماع العادى الثالث/ ص ٩٢

(٢) وضع ميثاق باريس فى مادتين هذا نصهما :
مادة ١ ـ تصرح « الحكومات » المتعاقدة باسم شعوبها المختلفة أنها تستنكر الالتجاء الى الحرب لفض الخلافات الدولية وتنبذه كأداة لسياستها القومية فى علاقاتها بعضها مع بعض .

مادة ٢ ـ تقرر « الحكومات » المتعاقدة أن فض جميع الخلافات أو المنازعات التى يمكن أن تنشأ بينها ، وحلها ، لا يجب أن يكون الا بالطرق السلمية مهما كانت طبيعة الخلافات ومصدرها .
راجع Le Fur et Chklaver وثائق فى القانون الدولى ١٩٣٣/ص ٩٨٨

القوة فى علاقاتها بعضها مع بعض لم يكن له جزاءاً مقرراً . ولهذا السبب بقى الميثاق يعبر عن اتجاه الآداب الدولية وغير محقق لنظام معمول به .

وجاءت هيئة الأمم المتحدة وأعلنت أن هذا المبدأ هو أحد المبادئ التى تعمل الهيئة وأعضاؤها وفقاً لها فى سعيها وراء المقاصد التى أنشئت من أجلها ، فقضت الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الميثاق بأن يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لايجعل السلم والأمن والعدل عرضة للخطر . كما نصت الفقرة الرابعة على أن يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لايتفق ومقاصد الأمم المتحدة .

ولما كان ميثاق الأمم المتحدة قد عهد إلى مجلس الأمن بأمر حفظ السلم ، « ورغبة فى أن يكون العمل الذى تقوم به الأمم المتحدة سريعاً فعالا » فى هذا الصدد ، فقد عهد أعضاء الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فيه ، ووافقوا على أنه يعمل نائباً عنهم فى قيامه بالواجبات التى تفرضها عليه هذه التبعات[١] .

وقد خول الميثاق للمجلس السلطات اللازمة للعمل على حل المنازعات بين الأمم المتحدة ، إما باتفاق صاحبى الشأن على الإجراء اللازم فى هذا الصدد ، وإما بتدخل مجلس الأمن مباشرة ، إذا ما أخفقت هذه الدول فى الوصول إلى حل للنزاع[٢] . والواقع أنه لايوجد ، بحسب أحكام ميثاق الأمم المتحدة ، احتمال للالتجاء إلى القوة إلا فى حالة جوهرية واحدة هى إخفاق مجلس الأمن فى الوصول إلى اقتراح أو قرار يتوفر فيه شرط إصداره بأغلبية ٧ أصوات يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، وذلك وفقاً لنص الفقرة الثالثة من المادة السابعة والعشرين .

٢٤ — غير أن الميثاق العربى لم يأخذ بالنتائج التى تترتب على إقراره مبدأ عدم جواز الالتجاء إلى القوة ، إذ ليس لمجلس الجامعة من الاختصاصات

---

(١) الفقرة الأولى من المادة ٢٤ من ميثاق الامم المتحدة .

(٢) المواد من ٣٣ الى ٣٣ من ميثاق الامم المتحدة .

ما لمجلس الأمن ، كما ليس له من السلطات ما يكفل تنفيذ قراراته قسراً[1]. كما أن الدول العربية لم تقبل نظام التحكيم الاجبارى كما كانت قد اقترحته المملكة العربية السعودية ، الأمر الذى سيبين عند التعرض للتعليق على المادة ٥[2].

يضاف إلى ذلك أنه فى حالة التجاء إحدى الدول الأعضاء فى الجامعة إلى القوة والعدوان ، فان المجلس مقيد بقاعدة الاجماع فى تقرير التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ؛ ومن جهة أخرى لم يتعرض الميثاق العربى لكيفية تنفيذ قراراته بواسطة الدول الأعضاء وترك لكل دولة أمر هذا التنفيذ .

والميثاق العربى ، فيما يتعلق بعدم ارتباط الدول الأعضاء بالتحكيم الإجبارى، يتفق فى وضعه وعهد عصبة الأمم ، غير أن العهد يفضله من حيث أنه قد توصل إلى التفرقة بين الحروب التى يعبر عنها بأنها غير شرعية (وهى التى تعلنها الدولة العضو دون امتثالها إلى قرار أو اقتراح المجلس) والحروب الشرعية ، وهى تلك التى تشنها الدول الأعضاء ضد العضو الذى لا يمتثل لقرار المجلس أو اقتراحه .

ومجال العمل بالمادة ٥ من الميثاق العربى مقيد باتفاق الطرفين المتنازعين على عرض نزاعهما على المجلس كما سنبينه فيما بعد ، كما أنه فى حالة صدور قرار التحكيم دون أن يمتثل إليه صاحبا الشأن ، فليس هناك من جزاء ضدهما إذا التجأ إلى القوة ، إلا تعرض العضو المنتهك لواجبات الميثاق للفصل وفقاً لما جاء فى المادة ١٨ .

ويبدو تباعاً أن مبدأ عدم جواز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين الدول العربية ليس له من وضع أو تأثير إيجابى ، وأن ذكره فى صدر المادة ٥ كان إعلاناً ذا صبغة نظرية .

• • •

---

(١) راجع ميثاق الامم المتحدة :
الفصل السادس : الحل السلمى للمنازعات (المواد من ٣٣ الى ٣٨) .
الفصل السابع : فى ما يتخذ من الاعمال فى حالات تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان (المواد من ٣٩ الى ٥١) .

(٢) الكتاب الرابع . اختصاصات المجلس السياسية . التوسط والتحكم .

الكتاب الثانى

الدول الأعضاء فى الجامعة

الباب الأول

العضوية

مادة ١ ـ تتالف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق ، ولكل دولة عربية مستقلة الحق فى أن تنضم الى الجامعة ، فاذا رغبت فى الانضمام قدمت طلبا بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ويعرض على المجلس فى أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب .

تقابل المادة الأولى من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

الفصل الأول

شروط العضوية . العروبة والاستقلال

١ — يقضى بروتوكول الإسكندرية بأن : « تؤلف » جامعة الدول العربية « من الدول العربية المستقلة التى تقبل الانضمام إليها »(٢)، ومن هذا النص يتبين بايجاز أن شروط العضوية فى الجامعة ثلاثة : أولا — أن يكون هناك « دولة » ، ثانياً — وأن تكون عربية ، ثالثاً — وأن تكون مستقلة .

---

(١) المادة الأولى من مشروع اللجنة الفرعية السياسية :
تتالف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق ومن الدول العربية المستقلة الأخرى التى ترغب فى الانضمام الى الجامعة بطلب يودع لدى الأمانة العامة الدائمة والتى يقرر مجلس الجامعة قبولها فى أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب .
ل . ف . س/ص ٩٧ ، ل . ت . م/ص ٣٠ .

(٢) ل . ت . ب/ص ٧٦ .

وقد أخذ الميثاق بهذه الشروط الثلاثة التى يجب أن تتوافر فى كل من يطلب الانضمام إلى الجامعة. غير أنه أضاف شرطاً رابعاً: وهو أن يصدر قرار من مجلس الجامعة بقبول الدولة طالبة الانضمام. ويبدو أن عبارة البروتوكول كانت تنفى هذا الشرط إذ هى تعلق الانضمام إلى الجامعة على «قبول» الدولة طالبة الانضمام لا على قبول المجلس.

والواقع أن هناك فرق بين عبارتى البروتوكول والميثاق، يرجع إلى أن الجامعة نشأت بموجب الميثاق، فترتب على ذلك بداهة وجود فئتين من الدول العربية: الأولى، مكونة من الدول الموقعة على الميثاق وهى الدول المؤسسة للجامعة — والثانية، مكونة من الدول التى تنضم فيما بعد إلى الجامعة.

وقد نهج ميثاق الأمم المتحدة هذا النهج، إذ عرّف من هى الدول المؤسسة لهيئة الأمم المتحدة فى المادة ٣ منه، وخصّص المادة ٤ للأعضاء الذين ينضمون إلى الأمم المتحدة مستقبلا(١).

٢ — ولا يترتب فى الواقع على هذه التفرقة بين الفئتين تفرقة فى الوضع القانونى أو السياسى لكل منهما، من حيث الحقوق والالتزامات المنصوص عليها فى الميثاق، إلا ما ينبغى الإشارة إليه فى هذا الصدد من أنه، بالنسبة للدول المؤسسة للجامعة العربية، يعتبر الاشتراك فى التأسيس وفى توقيع الميثاق، إقراراً على توافر الشروط التى يتطلبها الميثاق فى الدول التى ترغب الانضمام إلى الجامعة مستقبلا مما ينهض دليلا على أن الدول السبع المؤسسة لجامعة الدول العربية ذات استقلال وسيادة، لا يجوز الطعن فى عضوية أى منها، مضافا إلى ذلك ما يعود عليها من شرف إخراج فكرة الوحدة العربية إلى حيز الوجود.

٣ — والشرط الأساسى للعضوية فى الجامعة أن تكون هناك «دولة»، والدولة تسمية متفق عليها فى العرف والقانون الدولى، وأهم ما تتصف به حق السيادة(١).

---

(١) راجع أيضا ما جاء فى عهد عصبة الامم فى هذا الشأن (المادة الأولى، فقرة ١ و ٢) جان رأى. تعليق على عهد عصبة الامم ١٩٣٠/ص ٩٣ وما بعدها.

(٢) عرف فوشى الدولة بأنها «مجموعة دائمة مستقلة من أفراد يملكون اقليما معينا وتضمهم سلطة مشتركة، منظمة (أى المجموعة) بغرض أن يكفل =

فالجامعة العربية لاتضم إلا الدول العربية ولا تنتظم فيها الشعوب العربية التى لم ترتفع بعد إلى مرتبة الدول ذات السيادة المعترف بها من الدول الأخرى .

غير أن هذا لم يمنع الجامعة من أن تتلمس السبيل للربط بينها وبين هذه الشعوب ، وقد جاء هذا الربط عن طريق التعاون فى اللجان الدائمة . غير أن هذا التعاون لايترتب عليه من المسؤوليات ما يقع على عاتق الدول المشتركة فى الجامعة ، وهذا أمر طبيعى ، إذ أن أحكام كل ميثاق دولى والالتزامات التى يتعهد الأعضاء الوفاء بها فى منظمة دولية ما ، لاتكون أصلا ، فى العرف والقانون الدولى ، إلا من اختصاص الدول المستقلة صاحبة السيادة ، أما الشعوب التى لم تنهض بعد إلى مرتبة الدولة ، فان دولة أخرى تتكفل عادة برعاية مصالحها فى المحيط الدولى ، وبالتالى لايجوز لهذه الشعوب أن تتعهد مباشرة وباسمها بالتزامات دولية . وهذا هو السبب فى إقصاء فلسطين وبلاد شمال إفريقيا عن الانضمام إلى الجامعة رغم النص على اشتراك فلسطين فى أعمال المجلس ، وفقاً لما جاء فى الملحق الخاص بها ، وعلى التعاون مع البلاد العربية الأخرى فى أعمال اللجان[1].

٤ — وقد رتبت المادة الأولى من الميثاق فى فقرتين لمواجهة أمرين :— فالفقرة الأولى تتعلق بالأعضاء المؤسسين ، وتعرفهم بأنهم الموقعين على الميثاق ، أما الفقرة الثانية فتضع الشروط التى يجب توافرها فى كل دولة تطلب الانضمام إلى الجامعة فى المستقبل ، والإجراءات التى تتبع فى هذا الشأن .

وتم ترتيب المادة فى فقرتين بناء على اقتراح بدوى باشا فى اللجنة التحضيرية

= لجميع أفرادها ولكل واحد منهم التمتع بحريته ومباشرة حقوقه » .
وعرفها أبنهايم بما يأتى : « توجد الدولة تمييزا لها عن المستعمرات والممتلكات ، عندما يستقر أناس فى مملكة تحت حكومة خاصة بها صاحبة السيادة عليها » .
ويرى بعض الشراح أنه من المتعذر الوصول الى تعريف واف لعبارة « دولة » ، وأن الأوفق فى مثل هذه الحالة أن يكتفى بالاشارة الى العناصر اللازمة لتكوين الدولة بالمعنى المقصود فى القانون الدولى العام ، وهذه العناصر هى : الرعايا والاقليم والحكومة صاحبة السلطان الداخلى والخارجى .
سامى جنينة بك . القانون الدولى العام ١٩٣٨/ص ٩٧ .

(١) ل. ف. س/ص ٥ و ٦ .

لوضع مشروع الميثاق[1]. والفقرة الأولى نقلت حرفياً من الفقرة الأولى من مشروع لبنان ولاتفترق فى معناها عما ورد فى الفقرة الأولى من مشروع العراق إلاما ذكر، فى هذا المشروع، من أن الجامعـة تتألف من الدول الموقعة للميثاق دون ذكر بأن هذه الدول مستقلة[2].

أما فى صدد الفقرة الثانية الخاصة بشروط العضوية وإجراءات الانضمام التى تسرى على الدول فى المستقبل، فقد كانت محلا لمناقشات فى اللجنة الفرعية السياسية وفى اللجنة التحضيرية.

٥ — وكان هناك فرق بين المشروعين العراقى واللبنانى: فالأول يفترض فى الدولة طالبة الانضمام العروبة والاستقلال، ويعلق الانضمام على قبول الدولة له، ولايتعرض إلى موقف الجامعة منه، ولذا فان الانضمام يتم بتصريح يصدر من الدولة فى هذا الشأن يودع فى الأمانة العامة الدائمة التى تتولى تبليغه للدول الأعضاء فى الجامعة.

ويتبين من ذلك أن المشروع العراقى أخذ بما جاء فى البروتوكول[3].

أما المشروع اللبنانى فكان يعلق انضمام أية دولة فى المستقبل على صدور قرار من مجلس الجامعة، وكان القصد من ذلك تحرز اعتبار دولة لنفسها بأنها عربية، وفرض شخصيتها على الجامعة بهذا الوصف[4].

---

(١) ل. ت. م/ص ٤ .

(٢) المادة الأولى من مشروع لبنان:
تتألف جامعـة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق ومن الدول العـربية المستقلة الأخرى التى يقـرر مجلس الجامعة قبولها، ويفصـل المجلس فى طلب قبولها فى مهلة سـتة أشهر من تاريخ تقديمها اليه . ل. ف. س/ص ٢٢ و ٣٢
تقابلها المادة الأولى من مشروع العراق:
تالفت جامعة الدول العربية من الدول الموقعة على هذا الميثاق ومن الدول العربية المستقلة الأخرى التى تقبل الانضمام الى الجامعة بتصريح يودع فى السكرتارية الدائمة ويبلغ لجميع الدول الاعضاء فى الجامعة .
ل. ف. س/ص ١٩ و ٣٣ .

(٣) ل. ت. ب/ص ٧٦ .

(٤) ل. ف. س/ص ٣٣ .

وأخذت اللجنة الفرعية السياسية بالفكرة الواردة فى مشروع لبنان، فاشترطت، لانضمام أية دولة إلى الجامعة مستقبلا، صدور قرار من مجلس الجامعة بذلك. غير أن العبارة الواردة فى مشروعها كان يشوبها بعض اللبس، إذ يشعر منطوقها بأنه يجب على مجلس الجامعة أن يقرر قبول الدولة التى تطلب الانضمام كأنه ليس حكماً فى هذا الشأن، بيد أن المجلس فى الواقع هو الحكم فى بحث الصفات الواجب توافرها فى الدولة الطالبة الانضمام. فأزال بدوى باشا هذا اللبس بأن أكد فى اللجنة التحضيرية «أنه مع التسليم بأن الانضمام حق لأية دولة، ما دامت عربية ومستقلة، إلا أن المجلس يجب أن يفصل فى توافر هذه الصفات»(١).

٦ — والواقع أن الآراء كانت مجمعة على اعتبار العضوية فى الجامعة حقاً طبيعياً لكل دولة عربية مستقلة.

وقد قال عزام باشا فى هذا الصدد: «أننا عندما فكّرنا فى مشروع الجامعة، وجّهنا دعوة عامة لكل من يريد الاشتراك من الدول العربية، ومن تخلف عن الحضور، بحثنا عن سبب تخلفه، وسعينا إليه، لأن حق الاشتراك حق طبيعى تقرّر للجميع كما قرّرناه لأنفسنا. والإشكال الذى نخشى منه فى المستقبل هو أن تحاول دولة أجنبية أن تزجّ بدولة عربية للانضمام إلى الجامعة لغرض ما، والواجب أن يشعر العرب جميعاً، من المحيط الأطلسى إلى البصرة، بأن لهم حق الانضمام، ومن تلقاء أنفسهم، إذا ما بلغوا استقلالهم»(٢).

وانتهى الأمر، فى شأن مدى سلطة المجلس فى تقدير توافر شروط انضمام دولة ما إلى الجامعة بالاتفاق على التفسير الرسمى الآتى :—

(ا) أن الاشتراك فى الجامعة حق طبيعى لكل شعب عربى حائز لاستقلاله.

(ب) أن لمجلس الجامعة الحق فى أن يقرر قبول الدولة عضواً فى الجامعة من عدمه.

(ج) أن سلطة المجلس تنحصر فى التحقق من توافر شرطين فقط فى الدولة طالبة الانضمام، وهما العروبة والاستقلال.

---

(١) ل٠ ت٠ م/ص ٤ .
(٢) ل٠ ف٠ س/ص ٣٣ .

فليس إذن للجامعة أن تقصى بعيداً عنها دولة توافر فيها شرطا العروبة والاستقلال لشؤون سياســية أو لأغراض تراها أو لأى شيء آخر ، كأن تكون الدولة طالبة الانضمام معتنقة المذهب الشيوعى فى نظام حكمها(١).

والواقع أنه لم يتقدم طلب جديد للانضمام إلى الجامعــة حتى يمكن الجزم بالخطة التى ينتهجها المجلس فى هذا الصدد .

٧ – ولم يتعرض واضعو الميثاق إلى معنى « العروبة » ، وهل يعتبر هذا الشرط متوافراً فى الدولة التى من أصل عربى لاشك فيه ، أوأن هذا الشرط يتحقق فى الدول التى تنطق بالضاد ، أوالمنتمية إلى الثقافة العربية ؟ فى الاعتبار الأول ، تكون الدول العربية هى دول الجزيرة فقط ، أما فى التعريف الثانى فتكون مصر ولبنان عربية مثل بلاد إفريقيا الشمالية .

ويجدر الإشارة إلى أن السيد تحسين العسكرى كان قد انتهز الفرصة ، إبان مناقشة اللجنة الفرعية السياسية للفقرة الثانية من المادة ٤ الخاصة باشتراك البلاد العربية الأخرى فى أعمال اللجان الدائمة ، واقترح وضع نص صريح يوضح من هو « العربى » ، غير أنه رؤى وقتئذ عدم التعرض لهذا الموضوع (٢).

والواقع أنه ليس للعنصرية شأن جوهرى حاسم فى محيط الوحدة العربية ، فهناك اتفاق عام على أن العروبة ، التى تقوم على أساسها الجامعة ، مبنية على الروابط الثقافية دون الدينية أو العنصرية ، وهذه الثقافة مفعمة بشعور الاشتراك فى ماض عريق ، وليس لهذا الشعور من معيار أو ضابط .

وتجدر الإشارة فى هذا الصدد إلى القرار الذى اتخذه مجلس الجامعة ، فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٤٦ ، يوصى فيه الدول العربية بالاعتراف بالجمهورية الأندونسية كدولة مستقلة ذات سيادة ، نظراً لما بين الدول العربية وأندونسيا من روابط الدين والاخوة ووشائج القربى(٣) ؛ فالمستقبل كفيل بأن يبين لنا ما إذا كانت هــذه

---

(١) ل. ف. س/ص ٣٤ .
(٢) ل. ف. س/ص ٥٨ .
(٣) راجع تقرير الأستاذ محمد عبد المنعم عن البعثة الى أندونيسيا/ص٦ الاجتماع العادى الخامس . الجلسة الثانية/ص ٢٧ .

الروابط ستقوم مقام شرط العروبة لانضمام الدولة الأندونيسية أوغيرها من الدول الشرقية إلى الجامعة من عدمه[1].

٨ — وشرط العروبة للانضمام إلى الجامعة العربية يقابل شرط الأمريكية للاشتراك فى الجامعة الأمريكية[2].

وقد جرت مواثيق المنظمات الدولية على وضع شروط للانضمام إليها لتشعر الدول الأعضاء بأنها تشارك بعضها البعض فى توافر شروط هذا الانضمام، فجاء فى المادة ٤ من ميثاق الأمم المتحدة أن العضـوية فى الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول « المحبة للسلام » التى تتحمل الالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق والتى ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذها وراغبة فيها » . « فحب السلام » المشترك بين الأمم المتحدة يقوم مقام « العروبة » فى الجامعة العربية .

٩ — أما عن الاستقلال ، فتعريفه متفق عليه، وليس على المجلس سوى الرجوع إلى هذا التعريف لتقرير ما إذا كانت الدولة طالبة الانضمام إلى الجامعة مستقلة أو غير مستقلة .

والواقع أن الجامعة نشأت بعمل دول الشرق الأوسط العربية فى ظروف لم تكن فيها جميعاً متمتعة بالاستقلال الكامل[3]، بل إن البعض منها ما زال يناضل فى سبيل هذا الاستقلال ، بينما البعض الآخر تقيد حديثاً ، أى بعد تأسيس الجامعة ، بقيود رؤى أنها لا تتمشى كلها والقواعد المقررة للسيادة فى العرف

(١) راجع أيضـا ما جاء فى تصريح عزام باشـا من ان الباكسـتان (الدولة الهندية الاسـلامية) لن تكون من أعضاء الجامعة العربية لأنها ليست دولة عربية . « ونحن لسنا بسبيل انشاء جامعة شرقية أو جامعة اسلامية » . جريدة الاهرام بتاريخ ٢٢ يونيو سنة ١٩٤٧ .

(٢) راجع نظم المؤتمرات الامريكية فى وثائق القانون الدولى Le Fur et Chklaver ص ٩١ .

(٣) وقد أشار الشـيخ يوسف ياسين الى هذا الأمر منذ المشاورات الأولى فى اكـتوبر سنة ١٩٤٣ عندما نصـح بتأجيل البحث فى موضوع التعاون السياسى فى الوقت الحاضر الى أن تتغير الظروف القائمة .
م . م/ص ١٠ — ١٢ و ١٥ .

الدولى[1]. وبالتالى، فان الاستقلال الذى يشترطه الميثاق العربى لا يمكن أن يكون الاستقلال التام المتعارف عليه فى القانون والسياسة بين الدول، إنما هو نوع من النضج والحرية السياسية تعارفت عليه الدول العربية.

وخير مصور لهذا الرأى ما قاله عزام باشا فى اللجنة الفرعية السياسية من « أننا إذا تشددنا فى شرط استقلال الدولة التى تطلب الانضمام وتركنا لمجلس الجامعة السلطة الكاملة فى أن يحرم أية دولة، بالطعن فى استقلالها، نكون بهذا قد خالفنا المبدأ الذى من أجله أنشئت الجامعة »[2]؛ وما قاله السيد نورى السعيد من « أننا أعطينا للدول العربية المستقلة الحق فى أن تتقدم بطلب الانضمام، وليس لنا أن نضع لمجلس الجامعة نصاً يقرر بموجبه أن هذه الدولة عربية ولكن استقلالها ناقص، فقد نضطر أن نقبل مندوباً لا يمثل حكومة، وقد تضطر الجامعة أن تنهض بأقطار عربية هى الآن تحت الحكم الأجنبى بأشكال مختلفة »[3].

١٠ — وقد اهتمت الجامعة فعلا بقضايا جميع الشعوب العربية غير المستقلة، وكان لتدخلها هذا أثره بالنسبة لبلاد إفريقيا الشمالية[4]، كما اهتمت بفلسطين إهتماماً أدى إلى وضع ملحق للميثاق، خاص بهذا القطر، جاء فيه ما يأتى :—

---

(١) راجع أحكام معاهدة التحالف بين المملكة المتحدة والمملكة الأردنية الهاشمية المعقودة بتاريخ ٢٢ مارس سنة ١٩٤٦ ـ المجلة المصرية للقانون الدولى المجلد الثانى ١٩٤٦/ص ١٨٥
أنظر أيضا اثارة لبنان لهذا الموضوع فى الاجتماع العادى الثالث/ص ٩٢.
ولما تقدمت المملكة الأردنية الهاشمية طالبة الانضمام الى « الامم المتحدة » عارضت حكومة الاتحاد السوفيتى مرتين فى قبول عضويتها، وقد قال الرفيق الكسندر كاسيلينكوف صراحة فى هذا الصدد، مبررا اعتراضه فى المرة الثانية، ان قيام بريطانيا من جانب واحد بمنح شرق الأردن استقلالها لا يبرر فرض اتفاق خاص بين المملكة المتحدة وشرق الأردن لا تتفق نصوصه مع ميثاق هيئة الامم المتحدة، ولا سيما المادة الخامسة التى تنص على بقاء القوات البريطانية فى شرق الأردن ... وانى أشك كثيرا فى نوع الاستقلال الذى تتمتع به شرق الأردن حقاً، لذلك لا أستطيع أن أؤيد طلب عضويتها فى هيئة الامم المتحدة.
جريدة الاهرام الصادرة بتاريخ ٣١ يوليو سنة ١٩٤٧/ص ٦
(٢) ل. ف. س/ ص ٣٣.
(٣) ل. ف. س/ص ٣٤.
(٤) الاجتماع العادى الثانى/ص ١٠٣.

« منذ نهاية الحرب العظمى الماضية، سقطت عن البلاد العربية المنسلخة من الدولة العثمانية، ومنها فلسطين، ولاية تلك الدولة، وأصبحت مستقلة بنفسها، غير تابعة لأى دولة أخرى، وأعلنت معاهدة لوزان أن أمرها لأصحاب الشأن فيها، وإذا لم تكن قد مكنت من تولى أمورها فان ميثاق العصبة فى سنة ١٩١٩ لم يقرر النظام الذى وضعه لها إلا على أساس الاعتراف باستقلالها. فوجودها واستقلالها الدولى من الناحية الشرعية أمر لاشك فيه، كما أنه لاشك فى استقلال البلاد العربية الأخرى، وإذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال ظلت محجوبة لأسباب قاهرة، فلايسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها فى أعمال مجلس الجامعة.

« لذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية أنه، نظراً لظروف فلسطين الخاصة، وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا، يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب عربى من فلسطين للاشتراك فى أعماله ».

ومما يلفت النظر فى هذا البيان ما ورد فى الفقرة الأخيرة من أن الدول الموقعة على الميثاق ترى أنه « نظراً لظروف فلسطين الخاصة وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب عربى من فلسطين للاشتراك فى أعماله ».

من ذلك يتبين أن الدول العربية أجمعت على اعتبار فلسطين دولة عربية مستقلة لها الحق فى الانضمام إلى الجامعة، غير أن أسباب قاهرة تمنعها من ممارسة هذا الاستقلال فعلا. ولما كان من مظاهر هذا الاستقلال حق الاشتراك فى المنظمات الدولية، فان المجلس يتولى، نيابة عن فلسطين، ممارسة هذا الحق من حقوق السيادة الفلسطينية، ألا وهو اختيار مندوب عن الدولة الفلسطينية يمثلها فى الهيئة الدولية العربية.

والواقع أن قرار الدول العربية، وأساسه اعتبار فلسطين دولة مستقلة قانوناً وخاضعة فعلا لقوة استبدادية غير شرعية، يكون كاملا إذا تم معه اعتراف الدول العربية نفسها بالدولة الفلسطينية وبممثلها فى الجامعة ممثلا سياسياً لدى كل منها. أما صيغة القرار الواردة فى الملحق فما هى إلا إقرار لوضع قائم، جاءت مؤكدة للأوضاع المتعارف عليها فى القانون الدولى، من أن الاعتراف بالحق فى الاستقلال

الشرعى لايكفى لاعتبار الدولة مستقلة قانوناً وسياسياً ، وقبول ما يترتب على هذا الاعتبار من نتائج فى المحيط الدولى[1].

وقد تطورت المسألة الفلسطينية ، منذ توقيع الميثاق العربى، تطوراً خطيراً. فاصطبغ النزاع القائم بين سكان هذا القطر الشقيق والصهيونيين بالصبغة الدولية ، فأصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة ، بتاريخ ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤٧ ، توصيتها بتقسيم فلسطين وإقامة دولة صهيونية فيها ، وأنهت بريطانيا العظمى انتدابها وإشرافها عليها فى ليلة ١٤ — ١٥ مايو سنة ١٩٤٨ ، فدخلت القوات العربية النظامية الأراضى المقدسة ، فى نفس الليلة ، تلبية لرغبة سكانها ولإعادة الأمن والنظام إليها ، وأعلن الصهيونيون إقامة دولتهم على أساس التقسيم الذى أوصت به الجمعية العامة ، فنشب القتال وتعقدت الأمور نظراً لما أظهرته بعض الدول من تأييد سافر للصهيونيين . وتدخل مجلس الأمن وعيّن وسيطاً (الكونت برنادوت) وأمر بوقف القتال لمدة أربعة أسابيع تبدأ من يوم ١١ يونيو سنة ١٩٤٨ (قرار مجلس الأمن بتاريخ ٢٩ مايو سنة ١٩٤٨) ليتسنى للوسيط بحث المشكل وإيجاد حل له ، وأخفق الوسيط فى إيجاد الحل العادل فى هذه الفترة المحددة واستؤنف القتال ، فأصدر مجلس الأمن أمراً ثانياً بايقاف القتال غير محدد الأجل (قرار المجلس بتاريخ ١٥ يوليو سنة ١٩٤٨) يبدأ من ١٨ يوليو سنة ١٩٤٨ . وأصبح من المنظور أن يعرض الوسيط على الجمعية العامة للأمم المتحدة المنعقدة بباريس (سبتمبر ١٩٤٨) تقريراً يتضمن ما يعن له من اقتراحات لأجل حسم النزاع القائم وإعادة الأمن والسلام إلى هذا الجزء الحساس من العالم .

١١ — ويجدر بالذكر أن ميثاق الأمم المتحدة لم ينص على توافر شرط الاستقلال فى الدول الأعضاء فى الهيئة أو الطالبة الانضمام إليها كما كان الأمر فى عهد عصبة الأمم (المادة الأولى) ، غير أنه يتبين من روح الميثاق ونصوصه ، أن شرط الاستقلال وسيادة الدولة هو شرط أساسى لتكون عضواً فى الهيئة .

وهناك كثير من أوجه الشبه بين الأمم المتحدة والجامعة العربية فى صدد

---

(١) الاجتماع العادى الثانى/ص ٩٨ و ١٢٠

جدية توفر هذا الشرط ، إذ يصعب التسليم بتوفره على النحو الصحيح فى بعض الأمم المتحدة من دول أوروبا وآسيا وأمريكا الخاضعة لنفوذ الدول الثلاثة الكبرى .

وفيما يختص بالجامعة العربية ، والتفسير الذى سبق بيانه لشرطى العروبة والاستقلال ، يشعر المرء بالأفق الواسع أمامها للعمل مع الدول العربية والإسلامية التى ما بين المحيط الهادى والمحيط الأطلسى ، وما يكون لهذه المجموعة من الشعوب من شأن وهيبة إذا ما انتظمت فى هيئة واحدة خاصة بها .

الفصل الثانى

إجراءات الانضمام وقرار المجلس

١٢ – يقدم طلب الانضمام ويودع لدى الأمانة العامة الدائمة .

ولا يشترط أن يكون الطلب مفرغاً فى صيغة معينة . إلا أنه من الواضح أن الدولة التى تلتمس انضمامها إلى الجامعة يجب أن تضمّن طلبها إقراراً باحترام نظام الجامعة وقبول أحكام ميثاقها .

ويتولى الأمين العام عرض الطلب على المجلس فى أول اجتماع يعقد بعد تقديمه ، فيتمحصه المجلس ويبت فيه على هدى الاعتبارات المتعلقة بتوفر شرطى العروبة والاستقلال فى الدولة الطالبة ، وفقاً لما سلف بيانه .

وكان مشروع لبنان يقضى بأن يصدر قرار المجلس فى بحر ستة أشهر من تاريخ تقديم الطلب[1] ، ونزل السيد هنرى فرعون بهذه المدة إلى ثلاثة شهور أثناء نظر المشروع فى اللجنة الفرعية السياسية .

والعبارة الواردة فى آخر المادة الأولى من الميثاق لا تفرض على المجلس أن يصدر قراره فى ميعاد معين ، فهى تكتفى بالنص على أن يعرض الطلب فى أول اجتماع للمجلس بعد تقديمه ، وهناك فرق بين العرض وبين صدور القرار . إلا أنه يتبين من الأعمال

(١) المادة الأولى من مشروع لبنان ل٠ ف٠ س/ص ٢٢

التحضيرية أن على المجلس أن يبت فى الطلب فى الجلسة التى يعرض فيها، إذ أن اللجنة الفرعية السياسية وضعت صيغة الفقرة الثانية من هذه المادة، بالشكل الوارد فى الميثاق،دون التقيد بالنص على مدة معينة يلزم صدور القرار فيها، عملا باقتراح السيد نورى السعيد بأن يحدد قبول طلب الانضمام فى أول اجتماع يعقده المجلس بعد تقديمه، إلا أن العبارة جاءت غير وافية بالغرض[1].

وفى الواقع ليس ثمت ما يمنع المجلس من البت فى الطلب فى الاجتماع الأول الذى يعرض عليهفيه، أو إحالته على لجنة ينشأها لهذا الغرض لبحثه، يؤجل وبذلك البت إلى اجتماع آخر، وهذا أمر متروك للظروف،ومن المؤكد أن المجلس سيهتم بالبت فى الطلب بأسرع ما يمكن.

١٣ — ولم يتعرض الميثاق لأمر الأغلبية التى يجب أن يصدر بها قرار المجلس بانضمام الدولة المتقدمة، وهل يكتفى فى شأنه بالأغلبية أو أن إجماع آراء الدول الأعضاء فى الجامعة يلزم لقبول دولة أخرى بينها. كما لم تتناول الأعمال التحضيرية للميثاق بالبحثمثل هذا القرار،وما إذا كان يخضع لحكم المادة ٧ من حيث إلزامه للدول الأعضاء فى الجامعة، وما إذا كان قرار قبول دولة فى الجامعة يصدر بأكثرية معينة فهل لايتقيد بهذا القرار إلا الدول التى تقبله؟

هذه الأمور كان يجدر بواضعى الميثاق توضيحها،لاسيما أن انضمام عضو مستجد إلى هيئة جماعية ليس من الأمور التى يمكن أن تكون الآراء فيها منقسمة، وإلا فكيف يكون الحال مع أن بعض الدول تعامل دولة على أساس أنها عربية ومستقلة وعضو فى الجامعة وتبادلها التعاون وفقاً لأحكام الميثاق، والبعض الآخر يأبى ذلك، وماذا يكون موقف الجامعة بين الأغلبية التى تقرر قبول الانضمام والأقلية التى ترفضه؟

والحق أن فى إغفال الميثاق لهذا الأمر لنقص خطير قد يؤدى إلىإحراج مركز بعض الدول الأعضاء فى الجامعة، ولايسعنا إزاء هذا النقص إلا إبداءالرأى الآتى: أنه ما دام واضعو الميثاق قد أقروا أنالانضمام إلى الجامعة حق طبيعى لكل دولة عربية مستقلة،وأن اختصاص المجلس فى هذا الخصوص قاصر على

---

(١) ل٠ ف٠ س/ص ٣٤ و ٣٥.

التأكد من توافر شرطي العروبة والاستقلال بالمعنى الذى سلف بيانه ، فليس ثمت ما يحتم ضرورة صدور قرار القبول باجماع الآراء ، كما أن نظام الهيئات الجماعية يقضى بأن القرار الذى يصدر بالأغلبية يجب أن يكون ملزماً ومقيداً للجميع ، وهذا ما أخذت به المنظمات الدولية دائماً .

وينبغى الإشارة إلى ما جاء فى ميثاق الأمم المتحدة فى صدد قبول الأعضاء الجدد ، إذ نصت المادة ٤ من الميثاق على أن القبول يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن ، ونصت المادة ١٨ على أن صدور قرار الجمعية العامة يكون بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت(١) ، فاذا صدر القرار فانه يلزم جميع أعضاء الهيئة الذين أيدوه والذين امتنعوا عن التصويت والذين اقترعوا ضده ، وذلك لأن الأمر متعلق بالهيئة كلها لابكل عضو منها ، وليس من المنطق أن يتقيد البعض ويمتنع البعض الآخر عن الأخذ به إذ الجميع أعضاء فى نظام واحد مرتبطون بأحكامه الجماعية .

(١) تقابلها الفقرة الثامنة من المادة الأولى من عهد عصبة الامم .

الباب الثانى

فقد العضوية

المادة ١٨ ـ اذا رأت احدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة .

ولمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة ، وذلك بقرار يصدره باجماع الدول ، عدا الدولة المشار اليها .

تقابل المادة ١٦ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١).

المادة ١٩ ـ يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعديل هذا الميثاق ... وللدولة التى لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد باحكام المادة السابقة .

تقابل المادة ١٩ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (٢).

١٤ ـ أشير فى الكتاب الأول ، الخاص بالمبادئ التى أخذ بها الميثاق ، إلى أن من مظاهر سيادة الدولة المنتظمة فى هيئة جماعية حق الانسحاب من تلك الهيئة متى أرادت ذلك ، أى متى تبين لها أن مصالحها لا تتفق وبقاؤها عضواً فى المنظمة الدولية .

---

(١) المادة ١٦ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية :
اذا رأت أحدى دول الجامعة أن مصلحتها تقضى عليها بالانسحاب من الجامعة فيحق لها ذلك ، على أن تعلن مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة ، ولمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة ، وذلك بقرار يصدره بالاجماع دون الدولة المنفصلة . ل . ف . س/ص ٩٩ .

(٢) المادة ١٩ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية :
يجوز تعديل هذا الميثاق بموافقة ثلثى دول الجامعة ، وللدولة التى لا تقبل التعديل أن تنسحب عند وضعه موضع الاجراء دون التقيد بأحكام المادة ١٦ من هذا الميثاق . ل . ف . س/ص ٩٩ .

ولما كان الميثاق العربي حريص على احترام كل مظهر من مظاهر استقلال الدول الأعضاء فى الجامعة ، فقد جاءت المادتان ١٨ و١٩ فقرة ٣ منه ترسمان للدول الراغبة فى الانسحاب من الجامعة طريقة الخروج منها؛ ولما كان ينبغى البقاء على هيبة المنظمة،فقد أشارت الفقرة الثانية من المادة ١٨إلى احتمال مخاصمة الهيئة لأحد أعضائها وإقصائه عنها . فالمادتان تتضمنان النص على طريقين لفقد العضوية فى الجامعة :— الأول مصدره إرادة الدولة وهو طريق الانسحاب ، أما الثانى فيختص به مجلس الجامعة وهو طريق الفصل .

الفصل الأول

الانسحاب من الجامعة

١٥ — أما عن الانسحاب ، فالقاعدة فى صدده وشروط تطبيقها واردة فى الفقرة الأولى من المادة ١٨ ، ونص على الاستثناء فى الفقرة الثالثة من المادة ١٩ الخاصة بتعديل الميثاق عندما لاتقبل الدولة صاحبة الشأن هذا التعديل ، وفى هذه الحالة لاتتقيد الدولة المنسحبة بالشرط الوارد فى المادة ١٨ .

والواقع أن القيد الوحيد المنصوص عليه فى المادة ١٨ لاينصب على حق الانسحاب ذاته ، إنما يتعلق بتنفيذه ، إذ قضت المادة بأن الانسحاب لايكون نافذا إلا بعد سنة من تاريخ تبليغه إلى المجلس .

١٦ — أما عن أسباب الانسحاب والباعث عليها ، فأمره متروك لتقدير الدولة صاحبة الشأن ، وليس لأحد أن يتعرض لهذه الأسباب أويعارض فيها .

وكان مشروع اللجنة الفرعية السياسية يتضمن عبارة تشير إلى أن يكون سبب الانسحاب أن ترى إحدى الدول أن مصلحتها أصبحت لاتتفق ووجودها فى الجامعة . إلا أنه لما كانت هذه العبارة تتعرض فى الواقع لأمر تقدير المصلحة ، ومرجع هذا للدولة صاحبة الشأن بطبيعة الحال وإلا كان النص واهياً لامعنى له ، رؤى أن ليس هناك من داع للإبقاء عليها ؛ ومن المسلم به ، أن الدولة التى تقرر

إنسحابها من الجامعة لاتفعل ذلك إلا إستناداً إلى سبب جوهرى يتبين منه تعارض مصلحتها ووجودها فى الجامعة بصفة جدّية وجوهرية(١).

فانسحاب دولة من الجامعة حق مطلق لها، تمارسه متى تراءى لها ذلك ، وكان مشروع اللجنة الفرعية السياسية ينص عليه صراحة أسوة بما جاء فى مشروع لبنان(٢) ، غير أن بدوى باشا ، أثناء نظر المشروع فى اللجنة التحضيرية العامة ، آثر حذف العبارة التى تشير إليه لأن معنى الحق مفهوم وواضح من صيغة المادة ذاتها ، وقد جاء النص الوارد فى الميثاق متفقاً وهذا الاقتراح(٣) .

١٧ ــ وكان عهد عصبة الأمم قد تعرض فيما مضى لحق الدول الأعضاء فى الانسحاب من العصبة، وعلق ممارسة هذا الحق على شرطين : الأول أن يبلغ الانسحاب قبل تنفيذه بسنتين ، والثانى أن تكون الدولة صاحبة الشأن قد وفت بجميع إلتزاماتها الدولية ومن ضمنها تلك المترتبة على العهد(٤) . وشرط الوفاء بالإلتزامات الدولية شرط جوهرى أريد به الحيلولة دون أن يكون التجاء الدولة إلى ممارسة حق الانسحاب طريقاً سهلا للتخلص من إلتزاماتها .

أما الميثاق العربى فلم يتعرض لمثل هذا الاحتمال، والعبارة الواردة فيه مطلقة ؛ إلا أن إغفال النص على هذا الأمر ، لايعنى أن الدولة التى تبلغ المجلس إنسحابها من الجامعة فى حل من الوفاء بجميع إلتزاماتها المترتبة على صفة العضوية حتى تاريخ نفاذ هذا الانسحاب ؛إذ يجب التسليم بأن الآداب وحسن النية اللازم توفره فى المعاملات الدولية يحتم على الدولة الراغبة فى الانسحاب احترامها لتعهداتها السياسية والمالية نحو الجامعة والدول الأعضاء فيها حتى تاريخ زوال عضويتها .

---

(١) ل٠ ت٠ م/ص ٢٤ .

(٢) المادة ١٦ من مشروع لبنان :
اذا رأت احدى دول الجامعة أن مصلحتها تقضى عليها بالانسحاب فيحق لها ذلك على أن تعلم مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بستة أشهر ٠ تفصل من الجامعة كل دولة لا تقوم بالموجبات الناتجة عن هذا الميثاق ٠ ل٠ ف٠ س/ص ٢٤ .

(٣) ل٠ ت٠ م/ص ٤٧ .

(٤) الفقرة الثالثة من المادة الأولى من عهد عصبة الامم ٠

أما عن ميثاق الأمم المتحدة ، فقد رأت اللجنة الأولى لمؤتمر سان فرنسسكو ألا محل للنص فى الميثاق على حق الانسحاب ، لابتقريره ولا بمنعه ، كما رأت أن عدم النص لايعنى المنع ، وأن استعمال هذا الحق ليس مطلقاً، بل لابد، لكى يكون مشروعاً ، أن يكون هناك من الأسباب ما يسوغه ، وانتهى الأمر بأن أعد تصريح يعرب عن كل ذلك ، وقد أدرج فى التقرير الخاص بمسألة العضوية ووافق عليه المؤتمر (١).

فميثاق الأمم المتحدة لايقر الانسحاب كحق مطلق بل يراه رخصة ، لايجوز استعمالها إلا عند قيام ما يسوغها ، ومن المسلم به أن الأمم المتحدة لن تسمح لأية دولة أن تلتمس من الانسحاب سبيلا للتنصل من الوفاء بالتزاماتها الدولية .

١٨ — ولما كان الانسحاب من الجامعة العربية حق مطلق لكل دولة بحكم المادة ١٨ ، فليس للمجلس أن يتعرض له بالبحث من حيث الموضوع .

---

(١) ونص هذا التصريح كما يلى :

« ترى اللجنة أن الميثاق لا ينبغى له أن يتضمن نصا يجيز الانسحاب من الهيئة الدولية أو يمنعه . وانها لتقدر أن من أخص واجبات الامم التى تنتظم سلك العضوية أن تسيرقدما فى طريق التعاون داخل الهيئة فى سبيل حفظ السلام والأمن الدولى . وعلى أنه إذا أحست دولة من الدول فى ظروف استثنائية ألا مناص لها من الانسحاب والقاء عبء حفظ السلام والأمن الدولى على عاتق الأعضاء الآخرين فليس مما يدخل فى أغراض الهيئة أن ترغم مثل هذه الدولة على الاستمرار فى هذا التعاون داخل الهيئة .

ومن البديهى أنه لامناص من انسحاب الدول بعضها أثر بعض ، أو من حل الهيئة بأى صورة أخرى، اذا هى انتهى أمرها بأن خيبت آمال الانسانية بأن تكون قد عجزت عن حفظ السلام أو بأن كان حفظها للسلام على حساب القانون والعدل .

وكذلك لا يدخل فى أغراض الهيئة أن ترغم عضوا على البقاء فيها اذا كانت حقوقه والتزاماته قد تغيرت بسبب تعديل أدخل على الميثاق لم يشترك فى الموافقة عليه ولا قبل له بقبوله ، أو اذا كان التعديل الذى أقرته الأكثرية المطلوبة فى الجمعية العامة أو فى مؤتمر عام لم يحصل على تصديق العدد اللازم من الدول لكى يصبح نافذا .

لهذه الاعتبارات قررت اللجنة ألا توصى بوضع نص فى الميثاق يقضى باجازة الانسحاب أو منعه .

أما من حيث الشكل ، فيكفى أن يبلغ المجلس رغبة الدولة صاحبة الشأن لبأخذ علماً بها ، وليس هناك من صيغة معينة يجب أن يفرغ فيها هذا التبليغ .

١٩ — والانسحاب لايصبح نافذا إلا بعد مضى سنة من تاريخ تبليغه إلى المجلس ، وإلى أن يحين هـذا الأجل تظل الدولة المنسحبة ملزمة بالوفاء بجميع التعهدات التى نشأت ، بحكم الميثاق ، بينها وبين الدول الأخرى وبالالتزامات التى بينها وبين الجامعة بصفتها هيئة ، وعلى وجه الخصوص ما تعلق بالالتزامات المالية (نصيب الدولة فى نفقات الجامعة) والإدارية (احترام وحصانة الموظفين الدبلوماسيين وحرمة المبانى التى تشغلها الجامعة) والسياسية (احترام أحكام المواد ٥ و٦ من الميثاق) .

أما فى حالة الانسحاب المبنى على الفقرة الثالثة من المادة ١٩ ، أى فى حالة تعديل الميثاق وعدم قبول الدولة صاحبة الشأن له ، فان الدولة التى تلجأ إلى الانسحاب من الجامعة نتيجة لعدم إقرارها التعديل الذى وافق عليه ثلثا دول الجامعة ، لاتسرى عليها « أحكام المادة السابقة » . وهذا يعنى أولا أنها غير مقيدة بشرط المدة ، أى أن انسحابها يكون نافذ المفعول من تاريخ تبليغها المجلس .

ولما كانت المادة ١٨ لم يرد فيها إلا حكم واحد ، خاص بتنفيذ الانسحاب بعد سنة من تاريخ تبليغه ، فيبدو أن ليس لكلمة « أحكام » ، الواردة فى المادة ١٩ من معنى إلا إذا كان المقصود بها ضمناً أن شروط الانسحاب ، وفقاً للمادة ١٨ ، تتضمن — عدا شرط المدة التى يكون الانسحاب نافذاً بعد انقضائها — شرطاً آخر هو قيام الدولة صاحبة الشأن بجميع إلتزاماتها الدولية ، وأن هذا الشرط لايسرى على الدولة فى حالة انسحابها من الجامعة لعدم قبولها تعديل الميثاق .

٢٠ — ونص الفقرة الثالثة من المادة ١٩ من الميثاق العربى يقابل الفقرة الثانية من المادة ٢٦ من عهد عصبة الأمم . وتقضى هذه الفقرة بأن لكل عضو فى العصبة أن لايقبل التعديلات التى تتناول العهد ، وفى هـذه الحالة ينتهى اشتراكه فى العصبة .

وقد أخذ الميثاق العربى وعهد عصبة الأمم بنظرية واحدة فى موضوع تعديل المواثيق الجماعية ، وهى أن لكل عضو اشترك فى منظمة جماعية على أساس وضع

سياسى أو قانونى معين ، أن ينسحب من هذه المنظمة عندما يتناول التعديل هذا الوضع بكيفية تمس مصلحته ؛ وممارسة حق الانسحاب مستمدة من حق السيادة التى لم تتنازل عنه كل دولة إلا بالقدر المعين فى نظام الجماعة .

أما ميثاق الأمم المتحدة ، فقد نصت المادة ١٠٨ منه على أن التعديلات التى تدخل على الميثاق تسرى على جميع أعضاء الأمم المتحدة إذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة وصدّق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين ، وفقاً للأوضاع الدستورية فى كل دولة . إلا أنه ، فى نظر كثير من الدول التى اشتركت فى مؤتمر سان فرنسسكو ، كان حق الانسحاب من الهيئة يرتبط إرتباطاً وثيقاً بتعديل أحكام الميثاق . فطلبت هذه الدول أن يتقرر لكل عضو حق الانسحاب فى حالة إجراء تعديل يؤثر فى التزامات هذا العضو ويرى أنه لاقبل له بها ، وكذلك فى حالة عدم حصول تعديل ، أقرته الأغلبية ، على العدد اللازم من تصديقات الدول لجعله نافذاً ، إذا كان هذا التعديل جوهرياً فى نظر العضو الذى يريد الانسحاب .

وقد سجلت اللجنة الفنية المختصة فى تقريرها هاتين الحالتين(١) .

وفى الواقع يصعب الآن التكهن بما ستتمخض عنه الظروف فى المستقبل. فلما قررت الحكومة الألمانية الانسحاب من عصبة الأمم فى سنة ١٩٣٣ ، وأبلغت السكرتير العام للعصبة هذا القرار ، فانها قامت بذلك على أساس أن هذا الانسحاب يحررها قانوناً من تعهداتها الدولية والسياسية المترتبة على العهد (مثال ذلك احترام سلامة الدول الأعضاء فى العصبة وفقاً لحكم المادة ١٠ من العهد ، فاجتاحت النمسا وتشيكوسلوفاكيا ؛ والتعهد بعرض الخلافات على المجلس بحكم المادة ١١ .. الخ) ، كما أنها قاطعت نشاط هيئات العصبة الفنية (مكتب العمل الدولى واللجان الخ) ، غير أنها وفت بالتزاماتها الإدارية والمالية نحو العصبة ودفعت نصيبها من مصاريف العصبة حتى تاريخ نفاذ الانسحاب ، كما دأبت على احترام حصانة موظفيها .

• • •

(١) انظر تصريح اللجنة سالف الذكر .

الفصل الثانى

الفصـــل من الجامعة

٢١ ــ أما عن الفصل ، وقد ورد النص عليه فى الفقرة الثانية من المادة ١٨ ، فهو السبيل الذى تلجأ إليه الجامعة للتخلص من الدولة التى لاتقوم بالواجبات التى يفرضها الميثاق على الدول الأعضاء فيها . وهذا الحق معترف به لكل جماعة ترى أن وجود عضو فيها يتنافى والمبادئ التى من أجلها أنشئت الهيئة أو الأغراض التى تعمل لتحقيقها ؛ فالفصل إذن جزاء يوقع على العضو الذى ينكل بالتزاماته نحو الهيئة التى ينتمى إليها .

إلا أنه ، لخطورة الأمر ، وتقديراً واحتراماً للرابطة الخاصة القائمة بين الأجزاء المختلفة للأمة العربية الواحدة ، ومنعاً لكل إسراف أو تعسف ، فقد أحاط واضعو الميثاق العربى مباشرة المجلس لهذا الحق بضمانات وقيود فاقت ما جاء من نظير لها فى المواثيق الدولية الأخرى المماثلة .

وقد نص الميثاق العربى على وجوب توافر شرطين لفصل الدولة من الجامعة وهما : ــ

أولا : إخلال هذه الدولة بواجبات الميثاق ،

ثانياً : أن يصدر قرار الفصل باجماع آراء الدول الممثلة فى المجلس ، عدا الدولة المشار إليها .

٢٢ ــ أما عن إخلال الدولة بالواجبات التى يفرضها الميثاق على الدول الأعضاء فى الجامعة ، فهو أمر يرجع تقديره للمجلس ، ويتحقق المجلس منه عند مراجعة أعمال الدولة ومواقفها من الجامعة أو من أحد أعضائها .

وعبارة « الواجبات » الواردة فى النص ، عبارة عامة مطلقة ، تعود على الأحكام الواردة فى الميثاق ذاته لا على الجامعة ؛ والواجب فى هذه الحالة هو مقابل الحق . ولما كان الميثاق يرتب للدول الأعضاء ، بعضها قبل بعض ، حقوقاً تقابلها إلتزامات ، فان الواجبات المشار إليها لاتتعدى الإلتزامات المنصوص عليها فى الميثاق ، وعلى ذلك تكون الالتزامات التى تنص عليها الفقرة الثانيـة من المادة ١٨ هى الالتزامات السياسية والقانونية التى تتضمنها أحكام الميثاق المختلفة ، ولاتتعدى هذه الأحكام إلى المجاملات التى تمليها على الدول العربية وحدة الرباط المشترك .

٢٣ — أما الالتزامات أو الواجبات السياسية التى تتضمنها أحكام الميثاق . فأهمها ما نصّت عنه المادتان الخامسة والسادسة الخاصتين بعدم جواز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات ، واحترام قرار التحكيم والتوسط ، وتنفيذ ما يقرره المجلس بالاجماع من تدابير لدفع الاعتداء أو لمنعه من الوقوع ، وما ذكر فى المادة ٧ من قبول الدول تنفيذ قرارات المجلس الملزمة ، وما ورد فى المادة ٨ فى صدد احترام كل دولة نظام الحكم القائم فى دول الجامعة الأخرى ، وما نصت عليه المادتان ١٨ و ١٩ فقرة ٣ من احترام شروط الانسحاب من الجامعة وفقاً لما سلف بيانه .

أما عن الواجبات القانونية والفنية ، فأهمها واجب التعاون والعمل على تنفيذ الاتفـاقات التى تبرم بين الدول المشتركة فى الجامعـة فى الشؤون الوارد ذكرها فى المادتين ٢ و ٣ من الميثاق ، واحترام الامتيـازات والحصانة الدبلوماسـية المقررة لأعضاء مجلس الجامعة وأعضاء لجانها وموظفيها ، واحترام تنفيذ ما يتم إقراره فى الشؤون الإدارية والمالية الخاصة بتنظيم الجامعة وهيئاتها العاملة المختلفة (المواد ١٣ و ١٦ و ١٧) .

ومن المسلم به أنه ، نظراً لخطورة أمر الفصل ، فإن المجلس سوف يراعى أهمية السبب الذى يستند إليه عند تقريره ، وأنه سيعير الأمور السـياسية والقانونية قدراً من الأهمية لا يتمسك به فى صدد الشؤون الفنية ، كما أن المسائل الإدارية والمالية ستأتى فى المرتبة الثالثة فى تقديره .

٢٤ — وجدير بالذكر أن عهد عصبة الأمم تعمد النص على الفصل من الهيئة فى المادة ١٦ منه الخاصة بالجزاءات ، وكان يتضمن نفس الشرطين الواردين فى الميثاق العربى فى هذا الشأن ، أى مخالفة العضو للالتزامات التى رتبها العهد ، وأن يصدر من مجلس العصبة قرار إجماعى بالفصل .

أما الأمم المتحدة ، فقد ابتكرت نظاماً آخر ، ورتبت إقصاء العضو من الهيئة على مرحلتين ، فنص فى المادة ٥ من الميثاق على أنه « يجوز للجمعية العامة أن توقف أى عضو ، اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع ، عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن . ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا » ؛ ونص فى المادة ٦ على أنه « إذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة فى انتهاك مبادئ الميثاق ، جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الأمن » .

فهناك أولا « إيقاف مباشرة حقوق العضوية ومزاياها » ، وهذا يشبه الإنذار الموجه إلى العضو الذى انتهك حرمة الميثاق ، بعدم امتثاله إلى أحكامه ، حتى اضطر مجلس الأمن أن يتخذ ضده إجراءات المنع والقسر المنصوص عليها فى الفصل السابع من الميثاق . أما إذا لم يتّعظ العضو بهذا الإنذار الموجه إليه ، وأمعن فى انتهاك مبادئ الميثاق وأحكامه ، فيكون جزاؤه الفصل من الهيئة ، بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن .

وشروط الإيقاف والفصل موضحة ثابتة ، ويرجع توفرها إلى مسلك العضو نفسه وصدور قرارات من مجلس الأمن فى صدد هذا المسلك (إتخاذ المجلس قبله عملا من أعمال المنع والقسر وفقاً للمادتين ٤١ و٤٢ من الميثاق) ؛ أما عن اتخاذ قرار الإيقاف أو الفصل فأمره متروك لتقدير الجمعية العامة ومجلس الأمن بعد التحقق من توفر الشروط سالفة الذكر .

٢٥ — وقرار الفصل من الجامعة العربية يصدر باجماع آراء الدول الأعضاء فى المجلس عدا الدولة موضوع إجراء الفصل ؛ ويجب أن يتضمن هذا القرار ، بطبيعة الحال ، الأسباب التى بنى عليها المجلس الفصل ؛ وعندما يصدر القرار تبلغه الأمانة العامة للدولة المفصولة والدول الأخرى . ومن تاريخ القرار تسقط عضوية الدولة المفصولة ، وتسقط بالتالى الحقوق والامتيازات المتعلقة بهذه العضوية أو المترتبة عليها ، فتقصى الدولة المفصولة عن جميع هيئات الجامعة السياسية والفنية والإدارية وتحرم من جميع مزايا العضوية .

ولما كان الموظفون فى الجامعة يعينون من بين أبناء الدول الأعضاء فيها ، فيجوز بالتالى النظر فى إقصاء رعايا الدولة المفصولة من الوظائف التى أسندت إليهم بصفتهم رعايا دولة عضو فى الجامعة ؛ كما يجوز لكل دولة من دول الجامعة النظر فى حرمان الدولة المفصولة من مزايا الاتفاقات والمعاهدات التى تمت فى ظل الجامعة وتحت رعايتها وإشرافها ؛ وكل هذه أمور متروك تقديرها لمجلس الجامعة وحكمته .

على أن الفصل لا يؤثر على حقوق الجامعة والدول الأعضاء الآخرين قبل الدولة المفصولة ، إذ أن التزامات هذه الأخيرة لاتسقط بسقوط عضويتها ، فالفصل جزاء وقع عليها ، ولايجوز أن يكون سبيلا لتخلصها من التزاماتها نحو الجامعة أو الدول الأخرى الأعضاء فيها .

٢٦ ــ والواقع أن مسألة فصل عضو من هيئة جماعية ما ، ليس لها سابقة يمكن الاهتداء إليها. وقد حرمت بعض الدول من الدخول فى عصبة الأمم أو الأمم المتحدة ، وكان هذا الحرمان ذا صبغة جزائية (ألمانيا فى أول عهد عصبة الأمم وإسبانيا فى عهد الأمم المتحدة) ، وسبق أن انسحبت دولتان من هيئة دولية جماعية إحتجاجاً على ما ادعتاه من مسلك الهيئة المجحف بالنسبة لهما (ألمانيا واليابان فى عهد عصبة الأمم) ، وكانت جميع الدول آسفة وقتئذ على هذا الأمر ؛ ويبدو لنا أن أسفها يكون متزايداً إذا كانت قد دعيت إلى إقرار فصل إحداها من الهيئة جزاء لها على مسلكها ، وكان الأجدر أن يكون الأمر على خلاف ذلك ، حتى ينهض الفصل أداة تلجأ إليها الدول غير آسفة عند الضرورة ، وهل هناك من أمر أفدح وضرورة أخطر من انتهاك حرمة ميثاق الجماعة ....

الكتاب الثالث

الجامعة وأغراضها

الباب الأول

الغرض من إنشاء « جامعة الدول العربية »

١ – تألفت «جامعة الدول العربية» يوم الخميس ٨ ربيع الثانى سنة ١٣٦٤ (٢٢ مارس سنة ١٩٤٥) ، وهو اليوم الذى وقع فيه مندوبو سوريا وشرق الأردن والعراق ولبنان ومصر ميثاق الجامعة .

وذكرت ديباجة الميثاق، بصفة إجمالية ، الغرض الذى حمل ملوك ورؤساء الدول العربية على إنشاء جامعة الدول العربية ، وفيما يلى نص هذه الديباجة : –

تثبيتا للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها ، وتوجيها لجهودها الى مافيه خير البلاد العربية قاطبة ، وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، واستجابة للرأى العربى العام فى جميع الأقطار العربية .

تقابل ديباجة مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١).

---

(١) ديباجة مشروع اللجنة الفرعية السياسية :
تنفيذا لبروتوكول الاسكندرية المؤرخ يوم السبت ٢٠ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤) والموقع عليه من ممثلى كل من الدول المصرية والسورية والأردنية والعراقية والسعودية واللبنانية واليمنية ، والذى نص على تثبيت الصلات الوثيقة والروابط العديدة التى تربط بين البلاد العربية جمعاء ، وتوطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها الى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة ، وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، وذلك استجابة للرأى العربى العام فى جميع الأقطار العربية ، مع احترام استقلال وسيادة الدول المشتركة فى الجامعة ، اتفقت الدول المتعاقدة على ما يأتى :
ل٠ ف٠ س/ص ٠٩٧

٢ – يتضح من هذا النص أن الجامعة جاءت :

– تثبيتاً للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين الدول العربية ، وحرصاً على تدعيم هذه العلاقات والروابط وتوطيدها ؛

– وتوجيهاً لجهود الدول العربية إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ؛

– واستجابة للرأى العربى العام فى جميع الأقطار العربية .

فالغرض من إنشاء الجامعة إيجاد « أداة » ربط وتعاون تهيئ للدول العربية فرصة لتوحيد جهودها فى سبيل تأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمال البلاد العربية .

٣ – والواقع أن الجامعة جاءت وليدة الضرورة التى أبرزتها الأحداث الدولية فى وقت صح فيه ما قاله السيد حمدى الباجه جى من أنه :

« إذا كانت شعوب العالم ، التى تختلف فى النزعات والمصالح والأهداف ، قد أصبحت تشعر ، بعد اندلاع هذه الحرب الضروس (١٩٣٩ – ١٩٤٥) بضرورة التعاون والتآزر ، فنحن العرب أولى من غيرنا فى تأييد العمل بمثل هذه الفكرة وتحقيقها بشكل يتفق وما نصبو إليه من أمان وآمال . نحن ننتمى إلى عنصر واحد ، ولنا تاريخ وماض واحد ، وتقاليد مشتركة ، وتجمعنا لغة واحدة ، ولذلك فان الواجب يقضى علينا بأن نقف فى هذا العالم وقفة لاتقل عن وقفات الأمم الأخرى التى لم تجد سبيلا لضمان سلامتها وحفظ كيانها ، وجعل نفسها عنصراً فعالا يخدم العالم والسلام ، غير العمل على المنوال الذى كان عليه أسلافنا فى سالف الحقب والزمان »(١) .

وما كانت هذه الكلمة إلا ترديداً للرأى العام فى كل بلد عربى والذى عبّر عنه أحسن تعبير سعد الله الجابرى بك ، أثناء المشاورات الأولى ، بقوله : –

« إن سوريا تريد أن تربط مصيرها بمصير البلدان العربية الأخرى ، وما كانت العقبات مهما بلغت لتحول دون سعينا لبلوغ الغاية .

---

(١) بمناسبة افتتاح اللجنة التحضيرية للنظر فى مشروع بروتوكول الأسكندرية ل٠ ت٠ ب/ص ٦ ملحق رقم ٤ .

« إن سوريا تعالج مشاكل مستقلة عن سائر البلاد العربية ، وإنى لأخشى من بقاء سوريا فى معزل عن البلاد العربية لاتربطها بها رابطة ما ، فتزول بذلك عناصر الوحدة ويهدد ذلك كيان سوريا ومصيرها ويعرض تقاليدها ولغتها للأخطار . وهذه الحقيقة المرة هى التى تدفعنى وإخوانى إلى العمل بجد واجتهاد على ربط مصير سوريا بمصير إخوانها ضماناً لمستقبلها . ومهما كان ذلك المصير ، فانه أفضل لها من أن تكون فى عزلة عن شقيقاتها .

« إن السوريين يريدون الوحدة كما يريدها كل عربى مخلص ، ولاسيما فى زمان كهذا شهد اضمحلال الأمم الصغيرة وقام فيه البرهان على أن الأمم الكبيرة نفسها لاتستطيع الصمود أمام التيارات العنيفة ، فهى تبحث عن المساعدين والموازرين »[1].

وإذا كانت الجامعة هدف التفكير السياسى العربى منذ وضعت الحرب العظمى الأولى (١٩١٤ – ١٩١٨) أوزارها ، إلا أن الذى عجل بانشائها هو شعور الخوف من المستقبل نتيجة لما أظهرته الحرب العظمى الثانية (١٩٣٩ – ١٩٤٥) من تقلبات وانفعالات دولية غير مأمونة العواقب ، وإدراك الحكومات العربية لما فى تشتيت جهودها من خطر على كيان البلاد واستقلالها ، فأنشئت الجامعة العربية لتكون « أداة تعاون » بين البلاد العربية ، تؤازر كل منها فى الزود عن كيانها وفى تحقيق أمانيها وآمالها .

٤ – وإذا كانت الحكومات العربية هى التى صاغت فكرة الجامعة كدستور لعلاقات البلاد العربية فيما بينها ، إلا أن مصدر الوحى فيها هو الرأى العام فى العالم العربى أجمع[2] ؛ وإن جاء فى الديباجة من إشارة إلى توجيه جهود « الدول العربية » إلى ما فيه خير « البلاد العربية قاطبة » ، كان أيضاً ترديداً لهذا الرأى العام العربى الذى لايتصور الوحدة المثلى إلا شاملة لجميع الأقطار العربية أياً كانت ، كما ورد فى النشيد العربى المعروف :

---

(١) م٠ م٠/ص ٢١ و ٢٢ .

(٢) من خطاب النقراشى باشا فى جلستى توقيع الميثاق ومحضر المؤتمر العربى العام للتوقيع على الميثاق/ص ٣ .

بلاد العرب أوطاني   من الشام لبغداد

ومن نجـد إلى يمن   إلى مصر فتطوان [1].

٥ — وقد لقيت فكرة الجامعة بعد ذلك من حضانة وعطف ملوك الدول العربية ورؤسائها ما أينع نبتها المبارك فأزهر وأثمر، وما أدل على ذلك من الكلمة التى وجهها حضرة صاحب الجلالة الملك فاروق إلى الجامعة، يوم الاحتفال بالذكرى الأولى لتوقيع الميثاق، للعمل على إيجاد «قومية عربية مشتركة» لتحقيق الشعور العربى العام فى النظم الوضعية [2]، إذ ليست الجامعة وحياً يهبط على البلاد العربية من سماء السياسة، ولكنها صدى لصوت مدوى يتجاوب فى جنبات البلاد العربية يهتف بها أن تلم شملها وتجمع كلمتها، وأن تمضى قدماً فى سبيل المجد والعزة.

وليست الجامعة نظاماً منتحلا أو لباساً مستعاراً، وإنما هى مشتقة من صميم وحدة حقيقية بين البلاد العربية، فان الذى يؤلف بينها هو الحاضر والماضى والمستقبل جميعاً. فأما الحاضر والماضى، فوحدة فى اللغة والثقافة ونظم الحياة وأوضاع الاجتماع واشتراك فى كثير من المصالح، ويوثق هذه الوحدة ماض لا يمحى وذكريات لاتنسى، واشتراك قديم حديث معاً فى الآمال والآلام. وفوق ذلك تراث من تلك

---

(١) م. م./ص ٢٧.

(٢) كلمة حضرة صاحب الجلالة الملك فاروق الأول (٢٢ مارس سنة ١٩٤٦): «فى مثل هذا اليوم، من عام مضى، ارتبطت مصر بميثاق الدول العربية لتنمية أواصر الأخوة بيننا. وانى ليسرنى أن أرى تقدما مستمرا نحو تلك الغاية، وقد يعين على تحقيقها أن ننشىء فيما بيننا قومية مشتركة.

«ويقينى أن الأجيال الناشئة، فى جميع البلاد العربية، قادرة على حمل رسالة هذه الأمة القديمة الجديدة التى نعتز جميعا بالانتساب اليها، وتلك الرسالة هى أن نكون أعوانا على البر، متكاتفين فى اقامة العدل والسلم الدائم.

«والله يوفقنا لما فيه خير العرب ومجد العروبة».

الاجتماع العادى الثالث / ص ١٤٩ وما بعدها.

وانظر فى تعريف القومية المشتركة بيان الأمين العام فى مجلس الجامعة بتاريخ ١٣ ابريل سنة ١٩٤٦. الاجتماع العادى الثالث / ص ١٨٥.

المدنية العظيمة ، المدنية العربية، التى مدّت رواقها وبسطت سلطانها على أكبر رقعة من الأرض حقبة طويلة من الزمن ، وأفاضت عليها نوراً وعرفاناً وكرما وسماحة ، حتى الحرب أسست فيها مبادئ الفروسية والمروءة والشهامة . وأما المستقبل ، فى ظل الجامعة عزة قومية لكل دولة من أعضائها ، ومجد وخير للجميع[1].

٦ — وكان بروتوكول الإسكندرية قد ذكر ونص على أن تقوم الدول الموقعة له بتأليف « جامعة الدول العربية » وبتأليف لجنة لإعداد مشروع نظام لمجلسها[2]. ولذا أشير فى ديباجة الميثاق فى كل من مشروع اللجنة الفرعية السياسية[3] ومشروعى العراق ولبنان[4]، على أن الميثاق جاء « تنفيذاً لبروتوكول

---

(١) كلمة حضرة صاحب الدولة محمود فهمى النقراشى باشا فى جلسة توقيع ميثاق جامعة الدول العربية . محضر الجلسة / ص ٤ .

(٢) ديباجة بروتوكول الاسكندرية :

اثباتا للصلات الوثيقة والروابط العديدة التى تربط بين الدول العربية جمعاء ، وحرصا على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها الى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، واستجابة للرأى العربى العام فى جميع الأقطار العربية .

أولا ـ جامعة الدول العربية . تؤلف «جامعة الدول العربية» من الدول العربية المستقلة التى تقبل الانضمام اليها ...

وتؤلف من الآن لجنة فرعية من أعضاء اللجنة التحضيرية لاعداد مشروع لنظام «مجلس الجامعة» ، ولبحث المسائل السياسية التى يمكن ابرام اتفاقات فيها بين الدول العربية .

(٣) ديباجة مشروع اللجنة الفرعية السياسية :

تنفيذا لبروتوكول الاسكندرية المؤرخ يوم السبت ٢٠ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٥) ، والموقع عليه من ممثلى كل من الدول المصرية والسورية والأردنية والعربية السعودية واللبنانية واليمنية ، والذى نص على تثبيت الصلات الوثيقة والروابط العديدة التى تربط بين البلاد العربية جمعاء وتوطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها الى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، وذلك استجابة للرأى العربى العام فى جميع الأقطار العربية ، مع احترام استقلال وسيادة الدول المشتركة فى الجامعة .

ل. ف. س / ص ٣٢ و ٩٧ ل. ت. م / ص ٤ ، ٣٠ و ٤٣ .

ل. ف. س / ص ١٩ و ٢٢ .

الإسكندرية » ؛ غير أن اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام أخذت برأى بدوى باشا من أن الإشارة إلى البروتوكول لالزوم لها ، لأن البروتوكول كان تمهيداً وإعداداً ، وقد أفاد للوصول إلى الميثاق ثم استنفد بهذا الميثاق ، الذى حل محله من جميع الوجوه ، والذى يعتبر وحده مصدر وجود الجامعة[1].

بيد أن العبارة الواردة فى البروتوكول ، توحى بتأليف « جامعة الدول العربية » من الدول التى تقبل الانضمام إليها ، وقد يتبادر إلى الذهن أن الجامعة نشأت بحكم البروتوكول ، إلا أن الرد على هذا جاء فى صريح النص الوارد فى عبارة المادة الأولى من الميثاق ، بأن الجامعة تتألف من الدول العربية « الموقعة على الميثاق »[2]، فيكون الميثاق وحده إذن ، وثيقة وجود الجامعة .

٧ — والعبارات التى تضمنتها الديباجة لايشمل مدلولها إلا ما يتعلق بالشؤون العربية الخاصة ، إذ أن الميثاق أداة لتعاون الدول والبلاد العربية دون سواها .

وتتكيف الديباجة أيضاً وفقاً للظروف الخاصة بالبلاد العربية ، فلا نجد فيها مثل ما جاء فى ديباجة ميثاق الأمم المتحدة من إقرار مقاصد عامة مجردة ، كالعزم على إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب أو « تأكيد الإيمان بالحقوق الإنسانية » ، أو بيان « الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الإلتزامات الخ » .... وذلك لأن البلاد العربية لم تألف ، فى علاقاتها ، ما ذاقته أوروبا من ويلات الحروب الطاحنة المبنية على الجشع الاقتصادى والاستعمارى والتفريق العنصرى ، إذ تتصف الشعوب العربية بكرم المعاملة ونبل الأخلاق والتشبع بمبادئ الحرية واحترام الإنسان ، بغض النظر عن مذهبه أو عنصره ، فلم تهدف فى تعاونها إلى أمر بديهى بمكان . إنما التعاون العربى يكون لتحقيق الأهداف القومية فى عالم مضطرب الأحوال ، ولتنمية المصالح المشتركة بين شعوب تجمعها ، منذ الماضى المتوغل فى القدم ، وحدة اللغة والثقافة ؛ ويؤلف التاريخ بينها

---

(١) ل. ت. م / ص ٤ .

(٢) محضر المؤتمر العربى العام للتوقيع على الميثاق. راجع كلمات وفود الدول العربية الموقعة على الميثاق .

بطائفة مجيدة من الذكريات والتقاليد المشتركة[1]، وتلك هى الأهداف الأساسية التى يرمى إليها الميثاق العربى ومنشئو الجامعة .

٧ — ومما هو جدير بالإشارة ، أن ديباجة مشروع اللجنة الفرعية السياسية كانت قد ذكرت عبارة البلاد العربية ، حينما أرادت أن تشير إلى الوحدات القومية العربية المختلفة التى يربط ميثاق الجامعــة بينها ؛ غير أن بدوى باشا اقترح أن يستبدل بعبارة « البلاد العربية » عبارة « الدول العربية » ، لأن الميثاق معقود بين الدول العربيــة وحدها ، وبالتالى يجب أن تنصب المعانى على هذه الدول دون سواها[2] .

والواقع أنه ، مع التسليم بأن الميثاق عقد بين الدول ، إلا أن الهدف الذى كانت ترمى إليه اللجنة هو بيان وحدة الشعوب العربية التى تسمو على الحكومات ، وهذا مما أدى فى نهاية الأمر إلى النص على توجيه جهود الدول المتعاقدة إلى « ما فيه خير البلاد العربية قاطبة » ، بدون استثناء . لذلك ، فإن ذكر البلاد العربية . على هذا الوجه ، فى آخر الديباجة ، لم يكن مراعاة للتدرج فى الصياغة فقط ، إنما فيه بعض الشىء مما أرادت أن تعبّر عنه صيغة مشروع اللجنة الفرعية السياسية من تضامن الأقطار العربية فى مشارق الأرض ومغاربها .

• • •

(١) من كلمة عبد الحميد بدوى باشا . المجلة المصرية للقانون الدولى ، العــدد الأول سنة ١٩٤٥ / ص ٥ .

(٢) ل . ت . م / ص ٤ .

الباب الثانى

طبيعة الجامعـــة وشخصيتها

الفصل الأول

الجامعة هيئة سياســية إقليمية

٩ ــ الواقع أن « جامعة الدول العربية » هيئة سياسية إقليمية .

أما أنها سياسية ، فهذا نتيجة المبادئ التى أخذ بها الميثاق والغرض الذى من أجله أنشئت الجامعة ، ألا وهو العمل على احترام استقلال وسيادة الدول الأعضاء ، وعلى دعم الروابط التى تصل بينها ، كما سلف بيانه[١] ، أما عن الإقليمية فلأن الجامعة لاتشترك فيها من الدول إلا العربية .

١٠ ــ وإنه لينبغى التنويه بالقوتين اللتين تتنازعان تكييف كيان الجامعة . وأولى هاتين القوتين مصدرها عزم الدول الأعضاء فى الجامعة على الاحتفاظ بسيادتها كاملة والبقاء على جميع مظاهر هذه السيادة ، ولذا جاء مبدأ السيادة أساس نظام الجامعة ووحى الميثاق السياسى . وقد سبق بيان كيف أن الميثاق أخذ بنتائج هذا المبدأ بشكل يتنافى ، فى كثير من الأحيان ، وفكرة التضامن والتعاون ؛ بل كيف أن الميثاق قد أعوزه المنطق حينما استثنى من الخلافات التى يجوز الاتفاق على عرضها على المجلس للتحكيم ، تلك التى تتعلق بالسيادة والاستقلال وسلامة الأراضى (المادة ٥) ، إذ أن التقيد بهذا الاستثناء حد من السيادة ذاتها .

أما القوة الثانيـــة ، فمصدرها الرغبة فى التعاون ، والشعور بالعروبة المستمدة من وحدة اللغة والثقافة والتقاليد ، مضافاً إليها وحدة الوضع السياسى قبل الدول الغربية الأجنبية .

---

(١) عبد الحميد بدوى باشا . الجامعة العربية · المجلة المصرية للقـانون الدولى ١٩٤٥ / ص ٧ ·

والواقع أن الصبغة العربية هى طابع الجامعة الخاص، الذى يميزها عن التنظيمات الإقليمية الأخرى ذات المصالح المحدودة ؛ وأن الشعور العربى كفيل بأن يجعل من الجامعة، فى المستقبل، أداة فعّالة فى محيط الدول العربية، وهيئة تمثل القوات الشعبية العربية والإسلامية المشتتة من الشرق الأقصى إلى بلاد المغرب، وأن يفرضها، دون الدول الأجنبية، وصياً شرعياً على ما تخلف عن الركاب الدولى من هذه البلاد، وعلى المصالح العربية قاطبة ؛ كما أن للاقليمية العربية معنى خاص مستمد من شعور ليس له من ضابط أو معيار ؛ وغنى عن البيان أن هذا المعنى ومداه لم يكن ليتوقعه واضعو عهد عصبة الأمم أو ميثاق الأمم المتحدة[1].

١١– ولم يتعرض الميثاق العربى لتفسير طبيعة الهيئة التى أنشأها، إنما الذى تعرض لذلك مشروع لبنان. فقد جاء فيه تعريف للجامعة هذا نصه : « تعتبر جامعة الدول العربية بمثابة مؤتمر دائم للدول العربية يرمى إلى القيام بمهام خاصة محددة فى هذا الميثاق. وليس لهذه الجامعة شخصية دولية مستقلة عن الحكومات الممثلة فى مجلسها، فكل دولة من دول الجامعة تحتفظ بحقوقها الكاملة فى السيادة والاستقلال، سواء فى الداخل أو الخارج »[2].

والواقع أن الميثاق العربى جعل من الجامعة « مؤتمراً »، على حد تعبير المشروع اللبنانى، وحرص على استقلال الدول الأعضاء فيها أكثر مما حرص على تزويد الهيئة الناشئة بسلطات تخولها المقدرة على تحقيق أغراضها. فالجامعة ليس لها سيادة فوق سيادة الدول الأعضاء، وليس لها من السلطة والاختصاص ما يجيز لها إتخاذ قرارات تفرض تنفيذها قسراً على الدول المشتركة فيها، إنما قراراتها لاتلزم إلا من يقبلها، ولاتنفذ إلا ممن أراد أن ينفذها. فكيان الجامعة مستمد من كيان الدول الأعضاء فيها ؛ وهذا هو ما هدف إليه واضعو الميثاق عندما قرروا بالإجماع استبعاد فكرة الحكومة المركزية وفكرة الاتحاد أو وصف مجموعة

---

(١) فى صدد معنى الأقليمية راجع جان راى · تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٥ /ص ٥٦٨ وما بعدها.
راجع أيضا بعاليه ما قيل فى صدد العروبة (ص ٥٢) ·
(٢) المادة الثالثة من مشروع لبنان · ل· ف· س / ص ٢٢ ·

الدول العربية بأنها حلف[1]. وهذا أيضاً ما أدى بالبعض إلى إنكار وجود شخصية دولية وحتى قانونية للجامعة ، وكم ردد مندوبو لبنان هذا الرأى[2] .

غير أنه ، إذا كان الميثاق خطوة الحذر ، وإذا كانت الجامعة ما زالت فى المهد ومظاهرها متواضعة ، وإذا كانت الأواصر العديدة ، التاريخية والجغرافية والثقافية ، التى تجمع بين الدول الموقعة على الميثاق ، جديرة بأن تبعث إلى الوجود جامعة أقوى وأشد مما انتهى إليه الاتفاق ، إلا أن التاريخ يعلمنا — على حد تعبير بدوى باشا — أن من الحكمة عدم تعجل الخطى ، وأن اتحاد الدول ليس أمراً يصطنع ، وينبغى أن يكون صادراً عن انبعاث نفسى ، وأن يدعمه ويوجهه ويؤيده رؤساء الدول وساستها . وما من ريب فى أن التضامن بين دول العالم أجمع ، وقد أدى إلى تأسيس هيئة عالمية جديدة ، سيكون حافزاً لأن تتطور جامعة الدول العربية إلى اتحاد أوثق صلة وأعلى مرتبة فى مراتب الكمال[3].

الفصل الثانى

الجامعة ليست حكومة مركزية ولا اتحاد ولا حلف

١٢ — وإذا كان مندبو الوفود المشتركة فى وضع الميثاق العربى كانوا مجمعين على ضرورة تحقيق التضامن بين الدول العربية بانشاء نظام يكفل لكل دولة الاستقلال والتعاون مع شقيقاتها ، فإن الآراء لم تجمع فى صدد الوحدة العربية ومداها وأداة تحقيقها ووجود التعاون بين أبناء البلاد العربية ، وما يترتب على ذلك من إنشاء نظام سياسى معين .

(١) ل . ف . س / ص ٢٨ .
(٢) ل . ف . س / ص ٧٢ وما بعدها . الاجتماع الرابع غير العادى/ص٩٢ .
(٣) وضرب بدوى باشا مثلا لذلك اتحاد دول أمريكا الجنوبية ، قال ، لقد أعد أول مشروع لاتحاد دول أمريكا الجنوبية فى سنة ١٨٣٣ ، ولكن لم يصبح هذا الاتحاد حقيقة واقعة الا بعد نحو قرن من الزمان ، وعلى العكس من هذا الأسلوب في التدرج كونت فعلا دول أمريكا الوسطى الخمس ، فى سنة ١٨٢٣ أيضاً ، جمهورية متحدة ، ولكن لم يكد يحل عام ١٨٣٩ حتى استردت كل دولة من تلك الدول سيادتها ، ولم تجد فيما بعد المحاولات المتعددة التى بذلت لبعث ذلك الاتحاد مرة أخرى .
المجلة المصرية للقانون الدولى سنة ١٩٤٥ / ص ١٥ .

وقد أثيرت المسألة الخاصة بوضع الجامعة، بالنسبة للدول الأعضاء فيها، منذ المشاورات الأولى؛ ونوقشت فى اللجنة التحضيرية العامة لوضع مشروع بروتوكول الإسكندرية. وقد ظهرت فكرة الجامعة أثناء وضع البروتوكول، ووردت فى هذه الوثيقة لأول مرة بالمعانى المقصودة بها.

١٣ — ولاختيار كلمة «جامعة»، لوصف أداة التعاون بين الدول العربية، وتفضيل هذه الكلمة على سواها، تاريخ كان فى الواقع أحسن تصوير لسياسة كل من الدول المشتركة فى وضع الميثاق واتجاهاتها القومية.

إذ لما بحث زعماء البلاد العربية الطريقة الواجب اتباعها لتحقيق التعاون فيما بين تلك البلاد، أى أداة هذا التعاون، وهل يكون بجانب الحكومات الإقليمية لكل أمة من الأمم التى تشترك فيه، «حكومة مركزية» يعهد إليها فى المسائل المهمة الكبرى، وماذا تكون سلطة هذه الحكومة المركزية وعلاقاتها بالحكومات المركزية الإقليمية، وكيف يكون الحال إذا لم يتيسر الاتفاق بينها وبين تلك الحكومات؛ أو أن يكون هناك «مجلس تنفيذى»، تكون للقرارات الصادرة منه قوة تنفيذية؛ انقسمت الآراء وظهرت اتجاهات الدول العربية والأهداف السياسية التى تطمع كل منها فى تحقيقها حالا أو مستقبلا(١).

وكان من رأى مصر والمملكة العربية السعودية ولبنان، أن يكون التعاون بين الدول العربية مستنداً على سيادة كل منها، وبقدر ما ترى تلك الدول أنه لايتنافى واستقلالها.

والرأى الثانى، انفردت به سوريا التى كانت تؤثر التعاون الشامل بواسطة هيئة مركزية مزودة بالسلطة التنفيذية. وقد عبّر عن هذا الرأى سعد الله الجابرى بك قائلا: «إن سوريا تريد أن تؤدى واجبها، الذى هو العنصر الأول للحق، على أكمل وجه؛ فهى تتقبل القيود كلها برغبة وإيثار، غير مشترطة شرطاً وغير محجمة عن أية تضحية فى سبيل تحقيق الاتحاد العربى الوثيق العرى بين أبنائه، فترضى بالتعاون السياسى الذى يشمل الدفاع والشؤون الخارجية وحماية الأقليات، وضمانة مصر

---

(١) م. م. / ص ١.

لها تكفى ، بما توحيه من الثقة والطمأنينة وتبذله من المساعدة فى سبيل تسوية أمورها ؛ وترضى بالتعاون الاقتصادى ... وترضى بالتعاون الثقافى والاجتماعى ...أما بالنسبة لأداة التعاون المشتركة ، فان سوريا تؤثر أقوى أداة ، وهى الحكومة المركزية ، وإن كانت لاتجهل ما يقوم فى سبيل ذلك من عقبات ؛ فاذا تعذر ذلك ، أقيم نظام آخر من الاتحاد أو الاتفاق أو الحلف ، تستمد قواعده ونظمه من أوضاع متشابهة عند غيرنا من الأمم التى عالجت مثل هذه المشاكل ، أو يؤسس على طريقة جديدة تتفق مع رغائبنا وحاجاتنا من غير تقييد بما صنعه غيرنا »(١).

أما العراق وشرق الأردن ، فقد عبّر عن رأيهما السيد نورى السعيد بقوله : « إن اتحاد البلاد العربية بايجاد حكومة مركزية لها جميعاً لايمكن تحقيقه فى الظروف الحاضرة مهما أردنا ذلك ، ليس فقط بسبب الصعوبات الخارجية ، بل إن ظروف البلاد العربية نفسها ، وما لها من مشكلات خاصة بكل منها ، وما بينها من تفاوت فى الأحوال الاقتصادية والثقافة ، ... كل ذلك لايمكن معه تصور حكومة مركزية واحدة للجميع . فالبحث وراء هذا ضياع للوقت »(٢). فسياسة العراق تتصف بالمرونة opportuniste ، إذ هى لاترفض فكرة « الحكومة المركزية » من حيث المبدأ ، بل لأنه لايمكن تحقيقها فى ظروف البلاد العربية القائمة .

١٤ — ومما تنبغى الإشارة إليه ، ما كان لمسألة « الظروف القائمة » و« الوقت المناسب » من أهمية فى شأن تحديد موقف كل دولة من الدول العربية ، أثناء البحث فى أداة التعاون بينها .

فقد صرح مندوب المملكة العربية السعودية ، منذ الجلسة الأولى للمباحثات التمهيدية التى جرت بينه وبين رئيس الحكومة المصرية فى خريف سنة ١٩٤٣ ، بأنه « يجب أن يكون سيرنا فى قضيتنا مبنياً على دراسة دقيقة لأوضاع الأمة العربية ، حتى نستطيع أن نصف لها العلاج الناجع ، إذ أننا لو أردنا مثلا أن نجمع الأمم العربية كلها فى دولة واحدة لتعارض ذلك مع الأوضاع القائمة ، وقد ينشأ عنه اصطدام ليس لأحد مصلحة فيه » ؛ فينبغى بالتالى تأجيل البحث فى موضوع

(١) م . م . / ص ١٧ و ٢٩ .
(٢) م . م . / ص ٢ و ١٣ .

التعاون السياسى، فى الوقت الحاضر، إلى أن تتغير الظروف القائمة؛ كما أن «موضوع التعاون، بين البلاد العربية، فى المسائل الاقتصادية والثقافية، أو أى تعاون ممكن، فالمملكة العربية السعودية لاتمانع فيه، عندما يكون ذلك فى الإمكان ويكون الوقت ملائماً له»(١).

١٥ ـ والواقع أن أغلبية الوفود العربية كانت تظهر دائماً مخاوفها وتحفظاتها فى كل مايتعلق بمسائل التعاون السياسى بينها، وكانت وجهة نظرها متفقة على «استبعاد فكرة الحكومة المركزية» أصلا؛ لذا اتخذت، فى مستهل أعمال اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام لوضع بروتوكول الإسكندرية، وباجماع الآراء، بما فى ذلك مصر، قراراً باستبعاد فكرة الحكومة المركزية كأداة للتعاون بين الدول العربية، وذلك لسببين: الأول، «تعذر تأليف حكومة مركزية للبلاد العربية كلها»، والثانى، «مساس هذا الأمر باستقلال كل بلد من البلدان العربية، وهى جميعاً تريد المحافظة على هذا الاستقلال»(٢).

ولما استبعدت فكرة الحكومة المركزية، كأداة للتعاون العربى، انحصر الأمر فى وجهين يرجع الاقتراح بشأنهما للسيد نورى السعيد. والوجه الأول منهما يرمى إلى تأليف اتحاد، له سلطة تنفيذية وجمعية، لكل دولة عربية داخلة فيه عدد من المندوبين يناسب عدد سكانها وميزانيتها، وتلزم كل دولة بتنفيذ قراراته، ولوكانت مخالفة لرأى مندوبيها فى الاتحاد. أما الوجه الثانى، فكان يرمى إلى تكوين اتحاد على أساس أن قراراته لاتكون ملزمة إلا لمن يقبلها، وبالتالى فلا محل للأخذ بالتفاوت فى نسب التمثيل، وتكون الدول المشتركة فيه متساوية فى عدد المندوبين(٣).

---

(١) م٠ م٠ / ص ١٥ و ١٦ ٠

(٢) ل٠ ت٠ ب/ص ٣٢ ٠

(٣) عبر عن هذا أحسن تعبير السيد نورى السعيد اذ قال:
أن التعاون ٠٠٠ لا يكون الا باحدى وجهين:
الوجه الأول ـ تكوين اتحاد له سلطة تنفيذية، وتحدد هذه السلطة طريقة التنفيذ فى نظام أساسى تقبله الدول العربية التى تريد الدخول فى الاتحاد؛ ويكون للاتحاد جمعية تمثل فيها الدول العربية الداخلة فيه بنسبة عدد سكانها وميزانيتها، حسب ما يتقرر فى نظام الاتحاد السياسى؛ ويكون للاتحاد رئيس ينتخب أو يعين، وفقا لأحكام هذا النظام، وتعاونه لجنة تنفيذية =

غير أن اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام لوضع بروتوكول الإسكندرية قررت ، باجماع الآراء أيضاً ، رفض فكرة الاتحاد المبنى على الوجه الأول ، ولنفس الأسباب التى تقرر من أجلها استبعاد فكرة الحكومة المركزية(١) .

ولما كانت مصر تحرص على أن تتحاشى التسميات التى تلقى فى الروع معان بعيدة عما يستطاع تحقيقه ، فقد اقترحت اختيار عبارة « جامعة الدول العربية » للرمز إلى مجتمع الدول العربية وتكييف أداة التعاون بينها(٢) .

وجاهرت سوريا بأنها تفضل كلمة « حلف » ، لأنها تنطبق على ما تريده الدول العربية من توثيق التعاون بينها ، بينما كلمة « جامعة » قد استعملت فى التعبير عن شعوب غريبة عن بعضها ، لايوجد فيما بينها ما تمتاز به الدول العربية من عناصر مشتركة وروابط عديدة(٣) ؛ وأن « الحلف » له معنى أوسع وأقرب إلى معنى التحالف .

ولكن مصر ، وآزرها فى ذلك لبنان ، بينت كيف أن كلمة « جامعة » تفيد قيام صلات طبيعية دائمة بين البلاد العربية ، بعكس كلمة « حلف » ،

= تمثل فيها جميع نواحى التعاون من سياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية ؛ ويمكن لهذه اللجنة أن تستعين بالخبراء ، وأن تتخابر مع الوزارات المختصة فى الدول العربية المشتركة فى الاتحاد ؛ وتكون اللجنة التنفيذية مسئولة أمام الجمعية ، ولقراراتها قوة تنفيذية على الدول الداخلة فى الاتحاد ؛ وفى هذه الحالة تلزم كل دولة تنفيذ القرارات ولو كانت مخالفة لرأى مندوبيها .
والوجه الثانى – اذا لم تقبل الدول العربية هذا النوع من الاتحاد ، الذى يترتب عليه تنازل كل منها عن جزء من سيادتها والحد من حرية تصرفاتها والزامها بالقرارات التى تصدر من الاتحاد ولو كانت مخالفة لرأى مندوبيها ، فلا يبقى الا تكوين اتحاد على أساس أن قراراته لا تكون ملزمة الا لمن يقبلها ؛ وعندئذ تكون اداة الاتحاد ، كما سبق بيانه ، الا فيما يتعلق بطريقة تمثيل الدول المشتركة فى هذا الاتحاد ، ففى الصورة الأخيرة لا يكون محل للتفاوت فى النسبة ، وتتساوى الدول المشتركة فيه فى عدد المندوبين الذين يمثلونها . م . م . / ص ٢ و٣ ، ل . ت . ب / ص ٣٣ .

(١) ل . ت . ب / ص ٣٢ .
(٢) ل . ت . ب / ص ٣٥ .
(٣) جامعة الشعوب الامريكية

فانها تفيد صلات وقتية مستمدة من الاتفاق ؛ فضلا عن أن للحلف معنى موقت ومحدد ؛ كما أن كلمة « الجامعة » تعبر عن شيء قائم ، أما الحلف فيعبر عن شيء مكتسب ومتفق عليه ، فحلف الدول العربية قد يفيد أنه لم يكن بينها وبين بعضها روابط ، فتحالفت وتعاقدت على شيء جديد ، وهذا لايعبر عن الواقع ؛ فالروابط العربية قديمة متأصلة فى نفوسنا ، وعبارة الجامعة العربية أقرب العبارات إلى التعبير عنها(١).

ولما كانت أغلبية الدول العربية حريصة على تمسكها بالاستقلال ومظاهر السيادة ، وتنفر من كل وضع يمس هذا الاستقلال وتلك السيادة ، ولاترغب فى أن تكون الجامعة هيئة تحد من سلطانها بحجة السهر على مصالح مشتركة ، بينما الواقع جعل تلك المصالح متفاوتة إن لم تكن متباينة أو متخاصمة ، لذا انتهى الأمر إلى قبول التسمية التى اقترحتها مصر لوصف أداة التعاون بين مجموعة الدول العربية « بجامعة الدول العربية » .

الفصل الثالث

شخصية الجامعة

١٦ — نصت المادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة على أن « تتمتع الهيئة فى بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية التى يتطلبها قيامها باعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها». وبهذا النص حسمت الأمم المتحدة الأمر باعترافها صراحة بشخصية الهيئة المشتركة فيها .

وبغض النظر عن النص المتقدم ، فان نظام الأمم المتحدة وأحكام الميثاق تؤدى حتما إلى الاعتراف للهيئة بشخصية وكيان مستقلين استقلالا حقيقياً عن

---

(١) ل . ت . ب / ص ٣٨ ، ل . ت . س / ٣٢ .

إرادة كل من الدول الأعضاء فيها . ومما يؤيد ذلك ما جاء فى الفقرة ٣ من المادة العاشرة بعد المائة من الميثاق ، فى صدد نفاذه ، فنصّت على أنه يصبح نافذاً ومعمولا به متى أودعت الدول الخمس الكبرى وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه تصديقاتها ؛ وبناء على ذلك ، متى توفر هـذا الشرط ، تسرى أحكام الميثاق على جميع الدول بما فيها الدول التى لم تصدق عليه بعد .

كما أن فى طريقة تأليف مجلس الأمن وفى تأهيله لمباشرة سلطاته ، بالنيابة عن الدول الأخرى ، لدليل على أنه لايمثل الأمم المتحدة كل منها مباشرة وعلى انفراد ، وإنما عن طريق اندماجها فى الهيئة التى تجمعها والتى يسمو كيانها عن كيان كل من الأعضاء فيها .

١٧ — وهذا ما تفتقر إليه جامعة الدول العربية ؛ إذ يتضح من مبادئ الميثاق وأحكامه أن كيان الجامعة مستمد من كيان الدول الأعضاء فيها ومن إجماعهم فى التضامن والتعاون .

وأن فى قاعدة إصدار قرارات المجلس باجماع آراء الدول الممثلة فيه ، وفى قاعدة عدم إلزام هذه القرارات إلا للدول التى تقبل هذا الإلزام (مادة ٧) ، والنص على أن الميثاق لايسرى إلا قبل الدولة التى صدّقت عليه (مادة ٢٠) ، والتسليم بحق كل دولة فى الانسحاب من الجامعة حيثما يتراءى لها ذلك(مادة١٨) ، كل ذلك مما يؤيد الرأى الذى ينفى أن يكون للجامعة كيان دولى مستقل ، وشخصية دولية مستقلة ، عن كيان وشخصية الدول الأعضاء فيها .

وقد ذكر هذا الرأى صراحة فى المادة الثانية من مشروع لبنان ، إذ نصت على أن الجامعة العربية تعتبر بمثابة مؤتمر دائم للدول العربية يرمى إلى القيام بمهام خاصة محدودة ، وعلى أن « ليس لهذه الجامعة شخصية دولية مستقلة عن الحكومات الممثلة فى مجلسها » ، وعلى أن « كل دولة من دول الجامعة تحتفظ بحقوقها كاملة فى السيادة والاستقلال ، سواء فى الداخل أو الخارج »[١] . وردد هذا القول وجاهر به مراراً مندوبو لبنان ، إبان اجتماعات المجلس فى دورات انعقاده المختلفة ، وخاصة

---

(١) ل . ف . س / ص ٢٢ .

عندما تعرض المجلس لبحث مسألتى مدى تمثيل الأمين العام للجامعة وعلاقاته مع الدول الأجنبية(١).

وسبق أن بسط هذا الرأى السيد هنرى فرعون، أثناء أعمال اللجنة الفرعية السياسية، وعلى وجه الخصوص عندما تعرضت اللجنة لطرق التعاون مع الهيئات الدولية الأخرى(٢)؛ غير أن اللجنة لم تتناقش فى مسألة شخصية الجامعة، ولم تتعرض فى أعمالها لموضوع المادة الثانية من مشروع لبنان سالف الذكر؛ كما أغفلت اللجنة التحضيرية، أيضاً، التعرض للأمر إغفالا تاماً.

---

(١) الاجتماع الرابع غير العادى / ص ٩٢ .
وقد قال سامى الصلح بك، فى صدد تبليغ القرار الذى كان قد اتخذه المجلس ليعلن تأييده لمصر فى مطالبها القومية، أنه يجب أن تقوم كل دولة عربية، على حدة، بتبليغ هذا القرار «لأن الجامعة فى الوقت الحاضر ليست لها شخصية دولية» . ويجب التنويه هنا بأن هذا الرأى يتنافى وما سبق أن تمسك به لبنان من تمثيل الجامعة فى المؤتمر الذى كان مزمع عقده لعلاج مسألة جلاء الجيوش الأجنبية عنها، اذ يتضمن هذا التمثيل الاعتراف بكيان الجامعة الدولى . والواقع أن الجامعة تمتعت بشخصيتها فعلا، كما قال السيد جميل مردم بك، وبلغ مجلسها بعض المذكرات الخاصة بفلسطين الى الدول الأجنبية وتلقى منها الرد . الاجتماع العادى الثالث / ص ٩ .

(٢) قال السيد هنرى فرعون، فى هذا الخصوص، أنه لا يقبل اعطاء الجامعة شخصية دولية، وليس للجامعة شخصية دولية، حتى يجوز لها أن تتفق مع دولة ما أو مع هيئة بمجموعها، الا اذا اتفق أعضاء الجامعة على ذلك . وانى جئت الى هنا على أساس أن الجامعة ليست مؤسسة دولية، وأنه عندما تعطى كيانا قانونيا للجامعة تصبح لها الشخصية الدولية، ونص البروتوكول لا يقر ذلك ل. ف. س / ص ٧٤ .
وقد ردد السيد هنرى فرعون هذا الرأى أخيراً، معلقاً على النشاط الذى أبداه عزام باشا فى أمريكا تأييدا للقضية المصرية أثناء نظرها أمام مجلس الأمن التابع لهيئة الأمم المتحدة، قائلا: «بما أنه ليست للجامعة أية شخصية قضائية (كذا)، فان أمينها العام لا يخرج عن كونه موظفا كبيرا اداريا، ومن الواضح أنه ليست له أية صفة لبذل مثل هذا المسعى على حساب الجامعة، وتعتبر هذه الجامعة بمثابة مؤتمر دائم للدول العربية، وان الدول العربية تعرب عن آرائها بواسطة حكوماتها ووزرائها المفوضين» . (جريدة المصرى بتاريخ ٢٤ أغسطس سنة ١٩٤٧) .

ويبدو أن واضعي الميثاق تعمّدوا عدم إثارة الموضوع أصلا، وترك المسألة لتطور الأحداث وحكمها(١)، وخيراً ما فعلوا ؛ إلا أنه يصعب بالتالى التكهن بوجهة نظر الحكومات العربية الأخرى فى هذا الصدد ؛ وحتى فى صدد رأى الحكومة اللبنانية يجدر الإشارة إلى تصريح السيد عبد الحميد كرامى ، فى مجلس الجامعة ، عند نظر قضية جلاء القوات الفرنسية عن سوريا ولبنان ، بأن لبنان يتمسك بتمثيل الجامعة فى كل مؤتمر يعقد بين الدول الكبرى لعلاج هذا الأمر. وقد صدر بالفعل قرار المجلس، بتاريخ ٥ يونيو سنة ١٩٤٥ ، بناء على طلب مندوبى سوريا ولبنان ، متضمناً هذا التمسك بتمثيل الجامعة وتفضيله على تمثيل صاحبى الشأن(٢) ؛ وكان هذا القرار باجماع آراء الدول الممثلة فى المجلس ، وهو اعتراف وتأكيد صريح لشخصية الجامعة الدولية فى المحيط العربى .

١٨ — والواقع أن للجامعة العربية شخصية دولية غير مشكوك فى أمرها . وإن ما يميز شخصية هيئة ما ، هو أن يكون لتلك الهيئة إرادة مستقلة عن إرادة كل من الأعضاء المشتركين فيها ؛ ومبدأ الاجماع فى إصدار قرارات المجلس لاينفى وجود هذه الإرادة ، إذ أن قاعدة الإجماع ما هى إلا مميز لمرتبة التعاون السياسى فى هيئة ما، لايؤثر فى طبيعة كيان الهيئة . كما أن الميثاق لم يأخذ دائماً بهذه القاعدة بل إن فى أغلب الأحوال وأخطرها أمراً ، مثل التحكيم وتنظيم شؤون الجامعة بصفتها هيئة ، ورد نص يوجب أن تؤخذ قرارات المجلس فيها بالأغلبية ، وتكون نافذة وملزمة بالنسبة للجميع (المواد ٥ و١٢ و١٣ و١٥ و١٦) .

أما من الوجهة العملية ، فقد اتصلت الجامعة، بصفتها هيئة دولية عربية، بالدول الأجنبية والمؤسسات الدولية الأخرى، مثل هيئة الأمم المتحدة والوكالات المخصوصة المنصوص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة ؛ وإذا كانت هذه الاتصالات لم ترتكز بعد على وضع قانونى نهائى ، فانما يرجع ذلك إلى عدم استقرار الأوضاع الدولية وامتداد حالة التوتر السياسى الذى خلفته الحرب العالمية الثانية ؛ على أنه

---

(١) ل. ف . س / ص ٣٦ .

(٢) قال السيد سعد الله الجابرى : ان سوريا تؤثر أن لا تمثل هى ويمثل مجلس الجامعة . الاجتماع العادى الأول / ص ٣٧ — ٤١ .

تجدر الإشارة إلى أن بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية قد تخاطبت رسمياً ومباشرة مع الجامعة فى أمور عدة، منها على وجه خاص مسألتا فلسطين وطرابلس (١)؛ وقد انتهى الأمر بأن أصدر مجلس الجامعة قراراً، بتاريخ ١٣ يونيو سنة ١٩٤٦، يوصى فيه الدول العربية بأن تطالب الحكومة البريطانية بالاعتراف بالجامعة العربية صراحة، وأن تعتبر ما يصدر إليها من الأمين العام، ضمن حدود الميثاق، صادراً من الجامعة(٢).

١٩ — وقد عملت الدول العربية بهذه التوصية؛ فتلقت الحكومة المصرية رد الحكومة البريطانية، متضمناً أن وزير الخارجية البريطانية قرر أن المخاطبات الخاصة بالموضوعات السياسية التى توجه إلى الحكومة البريطانية من قبل جامعة الدول العربية، سيعترف بها رسمياً وسيجاب عنها حين تستدعى الحالات الرد؛ ويوجه الرد إلى الأمين العام للجامعة العربية بنفس الطريق الذى اتبع فى إرسال التبليغ المجاب عليه. كما أنه سترسل فى هذه الحالة، علاوة على ذلك، بالطريق الدبلوماسى العادى، نسخة من رد الحكومة البريطانية إلى كل حكومة من حكومات الدول العربية للعلم، عدا حكومة اليمن التى لاتقوم بينها وبين حكومة جلالة الملك أية علاقات دبلوماسية. على أن وزير الخارجية البريطانية لايقترح الآن البدء بالتخاطب مع جامعة الدول العربية بشأن المسائل السياسية، وإذا استوجبت المناسبة توجيه خطاب سياسى من الحكومة البريطانية إلى حكومات الدول العربية، فان نسخة مطابقة للأصل منه سترسل إلى الأمين العام لعلمه شخصياً (٣).

وتجدر الإشارة إلى اعتراف إسبانيا بالجامعة والتماس معاونتها فى محيط السياسة الدولية، وتأييدها للتعاون بين الجامعة والمنطقة الخليفية المراكشية تعاوناً كاملا فى الشؤون غير السياسية(٤).

ويتبين مما تقدم أن شخصية الجامعة ثابتة قانوناً وسياسيا، وان مدى تمتع الجامعة بها مرهوناً بتطور الظروف السياسية وبارادة الدول العربية نفسها.

---

(١) الاجتماع العادى الخامس/ص ١١١.
(٢) الاجتماع غير العادى الرابع/ص ٣ و ٩٣.
(٣) الاجتماع العادى الخامس/ص ١١٠ و ١٥٠.
(٤) الاجتماع العادى الخامس/ص ٣١٤.
راجع طلب اسبانيا تعضيد الجامعة لها فى هيئة الامم المتحدة.
الاجتماع العادى الخامس/ص ٣٥٢.

الباب الثالث

الجامعة العربية والأمم المتحدة

٢٠ – نصت الفقرة الثالثة من المادة ٣ من الميثاق العربى، على أنه، يدخل فى مهمة المجلس تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية. كما قضت المادة ١٩ منه، فى فقرتها الأولى، من أنه يجوز، بموافقة ثلثى دول الجامعة، تعديل الميثاق، وخاصة لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق، ولإنشاء محكمة عدل عربية، ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام.

ومع إرجاء التعليق على هذين النصين(١)، لايسعنا فى هذا الباب إلا التعرض للأحكام التى وضعها الميثاق لربط بين جامعة الدول العربية والمؤسسات الدولية الأخرى الإقليمية منها والعالمية.

ولم يشر بروتوكول الإسكندرية إلى هذا الأمر، مع أنه كان قد وقع فى وقت بدأ يلمع، فى الأفق الدولى، نصر الأمم المتحدة وبدأ الناس التحدث عن نظام ما بعد الحرب، إذ أن مقترحات « دومبارتن أوكس » لم تنشر إلا بتاريخ ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤. أما عند وضع مشروع الميثاق العربى، فكانت أغلبية الحكومات العربية مدعوة إلى مؤتمر سان فرنسسكو الذى عقد فى إبريل سنة ١٩٤٥.

٢١ – وكانت اللجنة الفرعية السياسية قد وافقت، فى بادئ الأمر، على نص للمادة ١٢(٢)، (التى أصبحت الفقرة الثالثة من المادة ٣ فى الميثاق)،

---

(١) الكتاب الرابع، اختصاصات المجلس. الكتاب السادس، فى تعديل الميثاق.

(٢) المادة ١٢ من المشروع الابتدائى للجنة الفرعية السياسية:

يناط بمجلس الجامعة اعداد لائحة خاصة باجراءات التحكيم تتضمن تأسيس محكمة عربية يمكن للمجلس أن يفوضها بأمر التحكيم، على ما ذكر بالمادة الحادية عشرة (المادة ٥ من الميثاق).

ل. ف. س/ص ٤٩، ٥٥ و ٧٢.

يتجاهل جواز اشتراك الدول الأعضاء فى الجامعة العربية فى مؤسسة دولية أخرى.

وكان لبنان ينفى حق الجامعة فى الارتباط مع هيئة دولية أخرى ، ونص مشروعه على أن هذا من حق كل دولة فى الجامعة تباشره على انفراد(١).

ولفت النظر إلى هذا الوضع السيد نورى السعيد ، وطلب أن يراعى احتمال اشتراك الجامعة ، أو الدول الأعضاء فيها ، فى نظام الأمم المتحدة ، أو أية مجموعة دولية جديدة ، بقصد التعاون معها ، سواء فى نظامها العام أو فى نظامها الإقليمى ، على ما جاء فى مقترحات دومبارتون أوكس(٢).

كما تعرض عزام باشا لهذا الاحتمال ، عندما ناقشت اللجنة الفرعية السياسية مواد الميثاق الخاصة بالتحكيم ، وأشار — موجهاً كلامه إلى مندوبى الحكومات — إلى أن النظام الذى سينشأ من مقترحات دومبارتون أوكس سيكون بالضرورة متمماً لنظام الجامعة العربية ، وأنه « طبقاً للنظام الإقليمى المقترح فى مشروع دومبارتون أوكس ، نكون ملزمين ، كجامعة أمم عربية ، أن نلتحق به لحفظ الأمن والسلام ، والعمل على تحسين الحالة الاقتصادية فى منطقة الشرق الأوسط ؛ أو أن تعتبر جامعتنا غير موجودة ونلتحق بالهيئة العالمية كأفراد ، وفى هذه الحالة أيضاً يكون لجامعة الأمم الحق المطلق فى أن تتدخل فى شئوننا والتحكيم فيما بيننا بالقوة عند اللزوم ، وتنفيذ رغباتها... فالواجب يحتم علينا من الآن أن نعدل ميثاقنا ونضع أنفسنا فى الوضع الذى يسمح لنا بأن نكون قوة يعتمد عليها العالم فى المحافظة على السلام فى ربوع البلاد العربية ، وإلا كان مركزنا ضعيفاً مرتبكاً . فاما أن تعدوا العدة من الآن لوضع نظام يخدم الهيئة العالمية ، وإما أن يكون على الأقل هذا النظام كفيلا بأن يوصلنا تدريجياً إلى هذه الغاية ، وإلا كان عملنا ، كجامعة أمم عربية ليس لها كيان

---

(١) المادة ١٣ من مشروع لبنان :
لكل دولة الحق المطلق فى أن تتعاقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها خاصة ، وأن تكون عضوا فى جامعة أو مؤسسة دولية أخرى ، بشرط ألا يكون عملها هذا عدائيا لاحدى الدول الموقعة على هذا الميثاق . ل. ف. س/ص ٢٣ و ٧٢ — ٧٤ .

(٢) ل. ف. س/ص ٧٢ .

دولى ولاتستطيع القيام برسالتها، غير مجد، فيعهد إلى هيئة أجنبية بهذه الرسالة»(١).

واقترح سمير الرفاعى باشا على اللجنة، تيسيراً لتحقيق الارتباط بين الجامعة والدول الأعضاء وبين المنظمات الدولية الأخرى، النص الآتى : «أنه ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون اشتراك جامعة الدول العربية فى أية مؤسسة دولية قد تنشأ فيما بعد، وذلك بقرار من مجلس الجامعة بالإجماع»(٢).

إلا أنه لم يؤخذ بهذا الاقتراح، وانتهى الأمر بقبول النص العام الذى ورد فى صيغة الفقرة الثالثة من المادة ٣ من الميثاق، وهو من وضع عزام باشا(٣).

٢٢ — ويبدو لنا أن الوضع الذى جاء به الميثاق العربى، لتمهد الربط بين الجامعة والأمم المتحدة، قد تعدل تعديلا أساسياً بعد انشاء هيئة الأمم المتحدة، وأصبحت أحكامه موضوع تفكير وتساؤل.

ومما لاشك فيه، أن النظم والأوضاع السياسية والقانونية والقضائية التى جاء بها ميثاق الأمم المتحدة نسخت كل ما يعارضها من نصوص فى ميثاق الجامعة، وهى تحكم الدول العربية وتلزمها فوق ما تعاقدت عليه فى ميثاقها الخاص(٤).

ومثال ذلك، أن المادة الخامسة من الميثاق العربى، تفرض، فى حالة قيام نزاع بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة، ألا يلجأ المتنازعون إلى القوة لفض الخلافات بينهم ؛ غير أن الميثاق يترك للدول صاحبة الشأن حرية التصرف فيما عدا ذلك، فلها أن تحاول الوصول إلى حل نزاعها عن طريق المفاوضة، أو أن تطلب، أو تقبل، الخدمات الودية أو وساطة دولة أو دول أجنبية عن النزاع، أو أن تلجأ إلى المجلس بقصد التوفيق أو التحكيم(٥).

إلا أن الالتجاء إلى مجلس الجامعة، فى حالة التحكيم، لايكون إلا بقبول

---

(١) ل. ف. س/ص ٧٣.
(٢) ل. ف. س/ص ٧٤ و ٧٥.
(٣) ل. ف. س/ص ٧٥ و ٧٦.
(٤) الكتاب الأول. الميثاق والمبادىء التى يقررها.
(٥) سامى جنينه بك. ميثاق جامعة الدول العربية مجلة القانون والاقتصاد. مارس سنة ١٩٤٦ العدد الأول/ص ١٥.

الطرفين المتنازعين(١) ؛ إلا إذا تدخل المجلس من تلقاء نفسه ، وذلك فى حالة الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها (مادة ٥ فقرة ٣) ؛ ولكن المجلس يقوم فى هذه الحالة بدور الوسيط بين الطرفين « للتوفيق بينهما » ، والتوفيق يتنافى والتزام الدولتين المتنازعتين بقبول الحل المقترح(٢).

والدولة التى تقبل عرض نزاعها على المجلس تملك أن ترفض تنفيذ القرار الذى يصدره فى النزاع ، ولا تملك الجامعة أن ترغمها على الإذعان لقرارها رغم أن هذا القرار ملزم ونافذ بحكم الميثاق ؛ ولا يملك المجلس إلا الحق فى أن يعتبر هذه الدولة منفصلة عن الجامعة لعدم قيامها بواجباتها ، وفقاً لحكم المادة ١٨ من الميثاق(٣) ؛ كما أن المجلس لا يملك هذا الحق فى حالة تطبيق الفقرة الثالثة من المادة ٥ ، أى فى حالة تدخله من تلقاء نفسه للتوفيق ، إذ الدولة التى ترفض قرار التوفيق لا يمكن اعتبارها قد أخلت بواجبات الميثاق .

٢٣ — وهذا الوضع العربى يختلف وما جاء فى نظام الأمم المتحدة ، إذ أن الأمم المتحدة قد عهدت ، بحكم الميثاق ، إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ، ووافقت على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنها فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات(٤) ؛ وقد نظم الفصل السادس من الميثاق الاجراءات المنفذة لتبعات المجلس فى صدد حل المنازعات حلا سلمياً ، كما خول مجلس الأمن حقوق وسلطات واسعة تؤهله للتدخل فى النزاع فى أى مرحلة من مراحله ، ومعالجته ، بأن يوصى بما يراه ملائماً من الاجراءات وطرق التسوية(٥).

٢٤ — وبناء على ذلك ، يبدو أنه ، عند قيام نزاع بين دولتين من دول الجامعة العربية ، وإصرار هاتين الدولتين على عدم الالتجاء إلى مجلس الجامعة ؛ كما أنه فى حالة ما إذا التجأت إلى المجلس ولكنها تمتنع عن تنفيذ قراره أو توصيته ،

(١) الفقرة الأولى من المادة الخامسة من الميثاق .
(٢) الكتاب الرابع ، اختصاصات المجلس .
(٣) سامى جنينه بك . مجلة القانون والاقتصاد/ص ٢٠ .
(٤) المادة ٢٤ من ميثاق الأمم المتحدة .
(٥) المواد ٣٤ ، ٣٦ و ٣٧ من ميثاق الأمم المتحدة .

مما يؤدى إلى قيام حالة توتر فى محيط الأمن العربى؛ عندما يتبين أن الميثاق العربى عاجز عن معالجة هذه الحالات، أو أنه قد استنفد أحكامه دون أن يصل إلى حل للنزاع، يبدو عندئذ أنه، فى نفس اللحظة التى يتضح فيها أن الميثاق العربى يعتريه الجمود، يبدأ ميثاق الأمم المتحدة عمله، فهو أكثر إحكاماً ويلزم المتنازعين أن يلتمسوا حل نزاعهم، بادئ ذى بدء، بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية.

ولما كان هذا الميثاق يحبذ بأن يلجأوا إلى التوكيلات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارهم[1]، وبأن يبذلوا كل جهدهم «لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الإقليمية»، قبل عرضها على مجلس الأمن[2]؛ فان الجامعة تستمد، فى الواقع، من ميثاق الأمم المتحدة سلطاناً فوق سلطانها، كما يستمد مجلسها من الميثاق العالمى سلطة وأهلية تفوق الاختصاص المحدود المنصوص عليه فى الميثاق العربى.

فيكون على الدول العربية بالتالى، وبحكم ميثاق الأمم المتحدة، أن تعرض خلافاتها على مجلس الجامعة قبل أن تلجأ إلى مجلس الأمن، ولمجلس الأمن أن يعهد إلى مجلس الجامعة بمعالجة النزاع القائم بين دولتين عربيتين، مفضلا هذا، على أن يتدخل مباشرة فى أمور إقليمية تدركها الجامعة أكثر منه.

٢٥ — وينطبق على أحكام المادة السادسة من الميثاق العربى ما سلف بيانه فى صدد المادة ٥ منه. فالمادة السادسة خاصة بحالة وقوع الاعتداء من دولة على دولة أخرى من الدول الأعضاء فى الجامعة العربية، وأحكامها تقيد سلطة المجلس تقييداً يتعذر معه الوصول إلى حل إيجابى حاسم[3]، وأهم تلك القيود وجوب إقرار المجلس بالإجماع التدابير اللازمة لدفع الاعتداء؛ فاذا فرض أن المجلس توصل إلى إصدار قراره، وأشار باجراءات قسرية ضد الدولة المعتدية، فهل يمكن تجاهل حكم المادة ٥٣ من ميثاق الأمم المتحدة التى تنص على أنه «لايجوز

(١) المادة ٣٣ من ميثاق الامم المتحدة.
(٢) المادة ٥٢ فقرة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة.
(٣) الكتاب الرابع، اختصاصات المجلس.

القيام بأى عمل من أعمال القسر، بمقتضى التنظيمات الإقليمية أو على يد التوكيلات الإقليمية، بدون إذن من مجلس الأمن ... » ؟ يبدو أن هذا الأمر غير جائز، والدول التى يعهد إليها بتنفيذ قرار المجلس لا يمكن أن تتجاهل مثل هذا النص الصريح من الميثاق العالمى (١) ؛ وهل أمكنها أن تتجاهل أمرى مجلس الأمن، بإيقاف القتال بفلسطين، بتاريخ ٢٩ مايو و١٥ يوليو ١٩٤٨ ؟

٢٦ – ومن هذا كله يتبين مدى ارتباط أحكام الميثاق العربى بأحكام ميثاق الأمم المتحدة، فى صدد تقرير الأمن وحفظ السلم فى دائرة الأمم العربية، الأمر الذى يجب إعطاءه الاعتبار اللازم عند النظر فى شؤون الجامعة وعلاقاتها مع الأمم المتحدة والتنظيمات الدولية الأخرى.

والواقع أن الجامعة العربية، التى كانت ممثلة فى مؤتمر سان فرنسسكو بمختلف وفود أعضائها، عملت لجعل دول الجامعة إقليما من أقاليم الأمن فى نطاق النظام العالمى (٢)؛ وهى تستمد من إحالة ميثاق الأمم المتحدة إلى التنظيمات الإقليمية لحل المنازعات التى تقوم بين أعضائه، الذين يتبعون أو يدخلون فى نظام إقليمى، قوة يجدر بالدول العربية أن تعيرها كل الأهمية، وإلا، كما قال عزام باشا، فتحت تلك الدول الباب على مصراعيه لتدخل الهيئة العالمية فى الشئون العربية، وعرّضت نظام الجامعة كله للانهيار.

• • •

(١) عندما تعرض مجلس الجامعة لمسألة الاعتداء الفرنسى على سوريا ولبنان، علق عزام باشا على اقتراح السيد توفيق السويدى، بتزويد سوريا ولبنان بجيش عربى، بقوله: أن هدف الجامعة هى أن تكون فى المستقبل مسؤولة عن الأمن داخل نطاق دول الجامعة. وتستمد هذه السلطة من نفسها ومن شعوبها، وقد يقرها على ذلك مجلس الأمن الدولى. وسيأتى اليوم الذى يكون فيه للدول العربية قوة دولية كافية لتامين الأمن فى نفس هذه الساحة ... مستندة الى مجلس الأمن الدولى.
الاجتماع العادى الأول/ص ١٦.

(٢) الاجتماع العادى الأول (٤ – ١١ يونيو سنة ١٩٤٥)/ص ٣.

الباب الرابع

أغراض الجامعة

مادة ٢ ــ الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ، وتنسيق خططها السياسية ، تحقيقا للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة فى شؤون البلاد العربية ومصالحها .

كذلك من أغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاونا وثيقا ، بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها ، فى الشؤون الآتية :

(ا) الشؤون الاقتصادية والمالية ، ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة .

(ب) شؤون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .

(ج) شؤون الثقافة .

(د) شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين .

(هـ) الشؤون الاجتماعية .

(و) الشؤون الصحية .

تقابل المادتان ٣و٤ من مشروع اللجة الفرعية السياسية(١).

---

(١) مشروع اللجنة الفرعية السياسية :

المادة ٣ ــ تكون مهمة المجلس تنفيذ ما تبرمه هذه الدول فيما بينها من الاتفاقات ،وعقد اجتماعات دورية لتوثيق الصلات بينها ، وتنسيق خططها السياسية بقدر الامكان، تحقيقا للتعاون فيها وصيانة لاستقلالها وسيادتها من كل اعتداء بالوسائل الممكنة ، وللنظر بصفة عامة فى شؤون البلاد العربية ومصالحها. كما يدخل فى مهمة المجلس ايجاد وسائل التعاون مع المؤسسات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لضمان الأمن والسلام ولتنمية العلاقات الاقتصادية والاجتماعية وسواها مما يعود بالخير العام .

المادة ٤ ــ تتعاون الدول العربية المشتركة فى الجامعة تعاونا وثيقا بقدر ما تسمح به نظم كل دولة منها وأحوالها فى الشؤون الآتية :

(١) الشؤون الاقتصادية والمالية، بما فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة .
=

٢٧ - كان مشروع اللجنة الفرعية السياسية ينسب أغراض الجامعة إلى المجلس ؛ إلا أنه ، لما كان الميثاق يرجع إلى الجامعة ، ولما كانت الجامعة كائن له أغراض ، بينما المجلس ليس إلا ترجمان الجامعة وأداة تعبيرها ، فقد عدلت اللجنة التحضيرية نص المشروع حتى تنسب هذه المهام إلى الجامعة نفسها(١) .

وقد ذكر مشروع العراق مهمة الجامعة السياسية ، ولكنه لم يتعرض للتعاون فى الشؤون غير السياسية إلا عن طريق غير مباشر ، إذ نصت المادة ١٥ منه على إنشاء لجان دائمة لكل من تلك الشؤون(٢) .

أما مشروع لبنان ، فقد ذكر هذه الشؤون فى المادة الخامسة عشرة منه كموضوع تعاون الدول العربية المشتركة فى الجامعة(٣) .

٢٨ - وتبسط ديباجة الميثاق إجمالا أهداف الجامعة .

فالجامعة تعمل على دعم الروابط بين الدول العربية وتوطيدها ، وتوجيه جهود تلك الدول إلى مافيه خير البلاد العربية قاطبة ، وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها .

= (ب) شؤون المواصلات ، بما فى ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .

(ج) شؤون الثقافة .

(د) شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين .

(هـ) الشؤون الاجتماعية .

(و) الشؤون الصحية .

ل . ف . س/ص ٩٧ .

(١) ل . ت . م/ص ٤

(٢) المادة ٢ من مشروع العراق :

مهمة الجامعة توثيق الصلات بين الدول العربية وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون فيما بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها من كل اعتداء بالوسائل الممكنة ، والنظر بصفة عامة فى شؤون البلاد العربية ومصالحها .

المادة ١٥ - ينشىء مجلس الجامعة لجانا دائمة للشؤون الآتية :

(أ) الشؤون الاقتصادية والمالية .. (ب) شؤون المواصلات .. (ج) ... ويجوز لمجلس الجامعة أن ينشىء لجانا دائمة أخرى لغير الشئون المتقدمة . ل . ف . س/ص ١٩ و ٢١ .

(٣) ل . ف . س/ص ٢٣ .

أما عن التعاون بين الدول المشتركة فى الجامعة العربية، فالمقصود منه أولا الناحية السياسية ، وثانياً التعاون فى الشؤون الفنية المختلفة الثقافية منها والاقتصادية والاجتماعية .. الخ الخ ، مما تهيؤه الظروف الملائمة لتوطيد الروابط بينها(١).

وقد تناولت المادة ٢ من الميثاق تفصيل هذين القصدين ، فأشارت الفقرة الأولى منها إلى أغراض الجامعة السياسية ، بينما نصت الفقرة الثانية على التعاون فى الشئون غير السياسية .

أما التعاون لتحقيق أمانى البلاد العربية وآمالها فهو يشمل، بوجه خاص ، المسائل القومية المتعلقة بكل من تلك البلاد، سواء كانت مشتركة فى الجامعة أو غير عضو فيها، وما اتصل منها بعلاقات هذه البلاد مع الدول الأجنبية (قضايا التحرير والاستقلال)(٢)، وما اتصل بعلاقاتها بعضها مع البعض (مسألة سوريا الكبرى) .

والواقع أن الجامعة نهضت بمشاكل البلاد العربية الخاضعة لنفوذ الدول الأجنبية نهضة كريمة ، فقد دأبت على الاتصال المستمر بتلك البلاد ، وسعت لدى السلطات صاحبة الأمر فيها لتيسير سبل الحرية لها . وتجدر الإشارة بصفة خاصة إلى المجهود الذى بذلته الأمانة العامة فيما يتعلق بقضايا تونس والجزائر ومراكش ، وما قرره المجلس من توصية الحكومات العربية ببذل كل ما تستطيع من المساعى والمجهودات لتحقيق استقلال طرابلس و برقه(٣) ؛ كما ينبغى التنويه

---

(١) ل٠ ف٠ س/ص ٧٨ ٠

(٢) راجع فى هذا الخصوص الرسائل التى ترد الى الجامعة من جميع أنحاء العالم ومن مختلف الهيئات والأحزاب والجماعات العربية الممثلة لشعوب لم تنهض بعد الى مرتبة الاستقلال ٠ وهذه الرسائل تعرض على المجلس عند كل اجتماع ، وهى تكون فقرة من فقرات جدول أعماله الاجتماع العادى الأول/س٧٣ . وراجع أيضا بيان ملوك العرب ورؤسائهم وأمرائهم الذى صدر بعد اجتماعهم فى زهراء انشاص فى يومى ٢٨ و ٢٩ مايو سنة ١٩٤٦ ، بدعوة حضرة صاحب الجلالة الملك فاروق ٠
الاجتماع الرابع غير العادى / ص ١٧ ٠
ومن الرسائل التى تأتى للجامعة من أنحاء العالم العربى المختلفة مذكرة مرفوعة من رؤساء عشائر عربستان ، وأخرى من جبهة الدفاع عن أفريقيا الشمالية الخ الخ ٠ الاجتماع العادى الثالث / ص ١٥ و ١٧ ٠

(٣) الاجتماع الرابع غير العادى / ص ٦٩ .
والاجتماع العادى الخامس / ص ١١١ .

بأعمال الجامعة فيما يتعلق بقضية فلسطين . وقد استوعبت القسط الأكبر من نشاط المجلس فى جميع دوراته(١).

٢٩ — ومما يلاحظ ، أن الميثاق العربى لم ينص ، ضمن أغراض الجامعة ، على ضمان سلامة أراضى الدول الأعضاء فيها ، كما كان الأمر فى عهد عصبة الأمم(٢) ؛ ولا يخفى أن نص الفقرة الأولى من المادة ٢ على « صيانة الاستقلال والسيادة » لا يشمل بالضرورة احترام الحدود الجغرافية للإقليم الذى يرتكز عليه هذا الاستقلال وتلك السيادة(٣).

وقد ذكر مشروع العراق ، فى المادة ٢ منه ، أن من مهام الجامعة تنسيق خطط الدول العربية السياسية صيانة لاستقلالها وسيادتها من كل اعتداء ، كما ذكر فى المادة ٩ على تعهد كل دولة من أعضاء الجامعة بضمان استقلال الدول الأخرى وسيادتها ، ولكنه لم يشر ، فى الفقرة الثانية من هذه المادة ، إلا إلى الاعتداء الخارجى على سلامة دولة من أعضاء الجامعة(٤) . ويبدو أن المشروع العراق

---

(١) راجع تقرير اللجنة الداخلية المؤلفة بقرار المجلس الصادر بتاريخ ٨ يونيو سنة ١٩٤٦ . الاجتماع الرابع غير العادى / ص ٧٧ .

(٢) المادة ١٠ من عهد عصبة الأمم .

(٣) جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠/ص٣٤٣ وما بعدها .

(٤) المادة ٢ من مشروع العراق :

مهمة الجامعة هى توثيق الصلات بين الدول العربية وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون فيما بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها من كل اعتداء بالوسائل الممكنة ، والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها .

المادة ٩ : تتعهد كل دولة من أعضاء الجامعة بضمان استقلال الدول الأخرى وسيادتها .

واذا وقع اعتداء خارجى على سلامة دولة من أعضاء الجامعة أو على استقلالها أو سيادتها ، أو اذا وقع ما يهدد بوقوع هذا الاعتداء ، جاز لأية دولة من أعضاء الجامعة أن تطلب من الرئيس أن يدعو مجلس الجامعة فورا . . .

ل . ف . س/ص ١٩ و ٢٠ .

أراد ضمناً النص على ضمان الدول العربية سلامة أراضى بعضها البعض، غير أن الأمر يفتقر إلى إيضاح أكثر فى مثل هذا الموضوع .

أما مشروع لبنان فقد أشار صراحة ، فى الفقرة الأولى من المادة العاشرة منه، إلى « سلامة حدود» كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة ؛ إلا أنه لم يتناول النص على ضمان سلامة تلك الحدود(١)، الأمر الذى لاغنى عنه كى تكون الدول الموقعة للميثاق ملتزمة به . بل إن فى الاكتفاء بالنص على أن مهمة الجامعة هى التشاور والتساند ، وما كان من إصرار لبنان على إخراج المنازعات المتعلقة بسلامة الأراضى من التحكيم (المادة ٥ من الميثاق)(٢)، لتوكيد بعدم الرغبة فى التورط فى مسائل الحدود الجغرافية للدول الأعضاء فى الجامعة، والارتكان على توازن قوى هذه الدول لضمان استقلال لبنان فى حدوده الجغرافية الراهنة(٣) .

والواقع أن الدول الموقعة للميثاق العربى لم تكن مجمعة على ضمان سلامة أراضيها بعضها البعض ، ولذا لم يتضمن الميثاق نص فى هذا الصدد ، واكتفى بالعبارة العامة الواردة فى المادة ٢ .

٣٠ — ولايخفى ما للتعاون فى الشؤون السياسية من خطورة وآثار مباشرة فى كيان كل دولة ؛ لذا كان تحفظ الدول بالنسبة له واضح منذ بداية المشاورات الأولى ، مما كان له أثره فى وضع نصوص الميثاق . وقد رأت المملكة العربية السعودية ، بادئ ذى بدء ، تأجيل البحث فى موضوع هذا التعاون إلى أن تتغير الظروف القائمة(٤). وعلى عكس هذا الموقف، تجدر الإشارة إلى ما أبداه السيد نورى السعيد من أن يشمل التعاون السياسى الدفاع وشؤون الخارجية وما يلحقها من مسائل تتعلق بحماية الأقليات ؛ إلا أن الفرصة لم تسنح، خلال

---

(١) المادة العاشرة من مشروع لبنان :
مهمة الجامعة : (أولا) التشاور والتساند فى كل ما يعود بالخير على استقلال كل دولة من دول الجامعة وسيادتها التامة فى الداخل والخارج وسلامة حدودها . فاذا وقع اعتداء . . . ل. ف. س/ص ٢٣

(٢) الكتاب الرابع . الوساطة والتحكيم .

(٣) راجع بروتكول الاسكندرية . الملحق الخاص بلبنان . راجع أيضا كتاب الشيخ يوسف ياسين الى أحمد ماهر باشا . ل. ف. س/ص ١٧ .

(٤) م. م./ص ١٥ .

مناقشات الأعمال التحضيرية(١)، لتبيان مرامى هذا الاتجاه. وكان شرق الأردن يتبع اتجاهاً مماثلا لوجهة نظر العراق فى هذا الشأن(٢).

٣١ - أما فى صدد التعاون فى الشؤون الأخرى، فلم يبد تحفظ جدى إلا من قبل المملكة العربية السعودية؛ فقد صرح الشيخ يوسف ياسين، منذ المشاورات الأولى، وردد القول، فى اللجنة الفرعية السياسية واللجنة التحضيرية لوضع مشروع الميثاق، بضرورة أن يكون التعاون فى الشؤون الاقتصادية والثقافية قاصراً على الدول صاحبة الشأن والمصلحة فيه(٣).

والواقع أن المملكة العربية السعودية فى وضع خاص بالنسبة للعالم عامة والبلاد العربية والإسلامية خاصة، وقد قال الشيخ يوسف ياسين فى هذا الصدد: «إن المسعى لتوحيد الثقافة وتوحيد التشريع بين الدول العربية فى ساحة الأمة العربية كلها عمل مشكور، غير أن ظروف المملكة العربية السعودية ووجود البلاد المقدسة فيها يجعل لها وضعاً خاصاً، فهى ستمتنع عن تنفيذ أى مبدأ فى التعليم أو التشريع يخالف قواعد الدين الإسلامى وأصوله»(٤).

وهذا هو السبب فى تضمين الفقرة الثانية من المادة ٢ من الميثاق عبارة توضح أن التعاون بين الدول المشتركة فى الجامعة يكون «بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها»، وهى تشير بذلك إلى ما يلائم وضع بعض البلاد العربية التى لاتستطيع مجاراة تطور الأمور على منوال تطورها فى البلاد الأخرى؛ وتطبيقاً لهذا المبدأ أبدت المملكة العربية السعودية والمملكة اليمنية تحفظاتهما الصريحة بالنسبة لبعض أحكام المعاهدة الثقافية التى وافق عليها المجلس بقراره الصادر بتاريخ ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٤٥(٥).

---

(١) م٠ م٠/ص ١ .

(٢) وقد قال توفيق أبو الهدى باشا فى هذا الصدد: «إن شرق الأردن يعمل على الاشتراك فى الأمور الخارجية ويرغب فى التعاون فيها مع الأمم العربية، بقدر ما يجد الفرصة وبقدر ما يستطيع أن يتخلص من قيود المعاهدة المعقودة بينه وبين بريطانيا العظمى، فاذا نال، باذن الله، الاستقلال فانه يتعاون فى الأمور الخارجية تعاونا تاماً» ٠ م٠ م٠/ ص ١٢.

(٣) راجع كتابه الى أحمد ماهر باشا ٠ ل٠ ف٠ س/ص ١٧ .

(٤) ل٠ ف٠ س/ص ٥٨ ،ل٠ ت٠ م/ص ٥ .

(٥) الاجتماع العادى الثانى. رأى الوفد العربى السعودى فى مشروع المعاهدة الثقافية / ص ١١٤ و ١٤٣ .

ويجب التنويه بما ذكره السيد سعيد الجابرى، أثناء المشاورات الأولى، من ضرورة اختيار تعبير آخر غير « التعاون » ، قائلا : « إننا قد قبلنا المبدأ وأجمعنا الرأى على أن نكون فى هذه المسائل مشتركين ، وأظن أن الاشتراك أبعد بكثير من التعاون » ؛ وقد عقب على هذا نجيب الهلالى باشا بقوله إن المقصود بكلمة « التعاون » هو المعنى العام ، أما التفصيلات فالعبرة فيها بالنتائج(١).

٣٢ — ويلاحظ على الفقرة الثانية من المادة ٢ أنها خالية من الإشارة إلى التعاون فى الشؤون التشريعية ، ولفت النظر إلى ذلك السيد فارس الخورى أثناء مناقشة المشروع فى اللجنة التحضيرية(٢).

وكان السنهورى باشا يرى أن عدم ذكر التعاون فى الشؤون التشريعية لايترتب عليه نقص فى الميثاق، إذ أن هذه الشؤون تدخل ضمن اختصاص اللجنة الثقافية ، وقد أعدت فى مشروع المعاهدة الثقافية نصاً (المادة ٢٤) يتناول التعاون بين البلاد العربية فى شؤون التشريع(٣).

وقد أوضح السيد فارس الخورى ، وأيده فى ذلك سمير الرفاعى باشا ، أن التعاون فى التشريع مستقل تماماً عن موضوع التعاون فى المسائل القانونية والثقافية الوارد ذكرها فى المعاهدة الثقافية . فالشؤون التشريعية لا علاقة لها بالشؤون الثقافية، إذ أن الثقافة تشمل التدريس والكتب وبرامج التعليم ، ومهمة اللجنة الثقافية هى العمل على توحيدها بين البلاد العربية بقدر الإمكان. أما التشريع ، فهو عمل آخر بعيد عن الثقافة كل البعد ، ويتعلق بالحقوق والقوانين التى يمكن أن تكون منسجمة ومؤتلفة بين البلاد العربية جميعاً ولا توجد صعوبة فى توحيدها، مثل قانون التجارة ونظام السير(٤)، والقوانين الجزائية مثل قانون العقوبات ؛ فتوحيد هذه القوانين يجعل بين البلاد وحدة وألفة وتقارباً أكثر من أى عمل آخر .

---

(١) م٠ م٠ / ص ١٥ .

(٢) ل٠ ت٠ م / ص ٥ .

(٣) المادة ٢٤ : تتخذ دول الجامعة العربية الوسائل اللازمة للتقرب بين اتجاهاتها التشريعية وتوحيد ما يمكن توحيده من قوانينها ، وادخال الدراسات القانونية المقارنة للبلاد العربية فى برامج معاهدها ٠ ل٠ ت٠ م / ص ٥ .

(٤) Code de la route

وانتهى السيد فارس الخورى إلى القول بأنه يرى أن تضاف ،إلى المادة الثانية ، فقرة خاصة بالشؤون التشريعية ، وأن تؤلف لهذه الشؤون لجنة من رجال القانون تقوم باقتراح القوانين وعرضها على مجلس الجامعة ، حتى إذا ما أقرها عرضت على برلمانات دول الجامعة للتصديق عليها ، وبذلك يكون قد عمل على توحيد التشريع فى المسائل الهامة ، مثل قانون التجارة وهو يشمل الإفلاس والحوالات والشيكات ، كما يعمل على توحيد الشؤون الاقتصادية والمالية والثقافية(١).

وعلق بدوى باشا على هذا قائلا ، إن وحدة التشريع ليست صورة من صور التعاون وإنما تلتمس لمنع الاضطراب والتعارض فى المعاملات ، وأن فى اعتبارها من شؤون الثقافة شيء من التجاوز. كما لاحظ حسين هيكل باشا أن التوحيد فى التشريع لايكون إلا بين الدول التى تقوم على أسس مشتركة مثل الدول اللاتينية ، أما دول الجامعة العربية فليست متحدة فى أسس تشريعاتها(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن الشيخ يوسف ياسين سبق أن نبه إلى هذا التباين فى النظم الأساسية لكل دولة من الدول الأعضاء فى الجامعة ، واستند إلى هذا التباين لإبداء التحفظات كلما تعارضت أحكام أية اتفاقية ، يوافق عليها مجلس الجامعة ، والنظم التشريعية القائمة فى المملكة العربية السعودية(٣).

وقد نوه السيد فارس الخورى وعزام باشا ، أثناء أعمال اللجنة التحضيرية ، بأهمية وجود لجنة تشريعية إلى جانب اللجان الأخرى ، لاسيما أن العبارة الخاصة بإنشاء اللجان غير مقيدة ، وبالتالى فالنص على الشؤون التشريعية لايتعارض ورغبة الدول التى ليست مستعدة للتعاون فيها ؛ غير أن بدوى باشا أشاد بصعوبة تنفيذ أمر إنشاء لجنة للشؤون التشريعية من الوجهة العملية ، وأنه لما كان الميثاق قابلا للتعديل فيكتفى بترك الباب مفتوحاً دون حاجة إلى الإشارة لإيجاد لجنة خاصة(٤).

---

(١) ل٠ ت٠ م/ص ٥ و ٦ ٠

(٢) ل٠ ت٠ م٠ / ص ٦ .

(٣) راجع التحفظات الخاصة بالمعاهدة الثقافية ٠ الاجتماع العادى الثانى ص ١١٤ و ١٤٣ .

(٤) ل٠ ت٠ م٠ / ص ٨ .الواقع ان انشاء اللجان يكون بقرار من مجلس الجامعة ولا يستلزم تعديل الميثاق ٠ الكتاب الخامس ٠ اللجان الدائمة .

والواقع أن الشؤون الستة الوارد ذكرها فى الفقرة الثانية من المادة ٢ يدخلها التشريع المتعلق بها ، على حد تعبير جميل مردم بك ومكرم عبيد باشا ، ولا يخرج منها إلا المسائل الدستورية البحتة ؛ لذا فان الإشارة إلى توحيد التشريع من شأنها أن تثير بعض المشاكل من الوجهة السياسية لكل دولة من دول الجامعة ، إذ يرى البعض فى ذلك تدخلا فى شؤونه الدستورية والتشريعية ، ويرى الآخر فيه حداً لسلطانه وسيادته ، ولهذا قد استبعدت اللجنة المكلفة بوضع بروتوكول الإسكندرية مناقشة توحيد التشريع عندما وضع البروتوكول(١).

٣٣ — وعدم ذكر المسائل التشريعية ضمن أغراض الجامعة التعاونية ، لايمنع من عقد اتفاقات بين الدول العربية فى شأنها ، كل حسب مقتضيات ظروفه القومية ؛ وقد أشارت نهاية الفقرة الثانية من المادة ٣ إلى هذا الاحتمال ، حين كلفت المجلس بمراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فى الجامعة من اتفاقات فى الشؤون المشار إليها فى المادة السابقة « وفى غيرها » ؛ وقد صرح بدوى باشا فى اللجنة التحضيرية بأن هذه العبارة الأخيرة تنصب على الشؤون التشريعية بوجه خاص .

والواقع أن معالجة مثل هذه الشؤون لايكون فى الوضع الحالى إلا عن طريق الاتفاقات الثنائية المباشرة بين دول الجامعة . وإذا كانت المادة ٢ من الميثاق قد ذكرت شؤون معينة وردت على سبيل الحصر ، وإذا كانت المادة ٤ قد نصت على إنشاء لجنة دائمة لكل من تلك الشؤون ، لها اختصاص محدود مستمد من بيانها ، إلا أن مهمة المجلس تشمل ، بصريح نص الفقرة الثانية من المادة ٣ من الميثاق ، السهر على تنفيذ جميع الاتفاقات المعقودة بين الدول العربية المشتركة فى الجامعة ، ما عقدته منها عن طريق الجامعة وما عقد منها فى صيغة ثنائية .

٣٤ — وجدير بالإشارة ، فى صدد المقارنة بين الأوضاع التى جاء بها الميثاق العربى وميثاق الأمم المتحدة ، أن هذا الأخير نظر إلى التعاون الاقتصادى

(١) ل. ت. م / ص ٦ .

والاجتماعى نظرة أوسع مما تضمنته البنود الستة المذكورة فى الفقرة الثامنة من المادة ٢ من ميثاق الجامعة العربية .

فقد نصّت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة، على أن من مقاصد الأمم المتحدة « تحقيق التعاون الدولى بحل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعيــة والثقافيــة والإنسانية ، وتعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً ، والتشجيع على ذلك، بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء » .

وقد تناولت المادة الخامسة والخمسون من الميثاق تفصيل جوهر هذه المواضيع بنصها على أن الأمم المتحدة تعمل على :

(ا) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية والاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

(ج) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

ولاشك فى أن الكثير من الاتجاهات المذكورة فى هذه النصوص تتفق وما جاء فى الميثاق العربى ، بل إن منها ما يشير إلى أوضاع تأنف من وجودها الأمة العربية الكريمة ، مثل التفريق فى المعاملة بسبب العنصر أو الدين .

غير أنه يلاحظ على النص الوارد فى ميثاق الأمم المتحدة صبغته الإيجابية المتحفزة dynamique ، ويتبين هذا من مقارنته بنص الميثاق العربى الذى تظهر منه روح راكدة statique ، مما يشير إلى أن التعاون المقصود ما هو إلا تنسيق لما هو قائم فى الدول العربيــة المشتركة فى الجامعة ، لا توجيه لها نحو أفق أوسع مدى وأعلى مكاناً كى يربط التطور فى البلاد العربية بالتطور الاجتماعى والاقتصادى العالمى . وعلى كل ، فإن التعاون بين البــلاد العربية مصدره اللجان الدائمة

ومجلس الجامعة ، وعلى هذا الأخير يقع واجب إيجاد الصلة بين الجامعة والهيئات الدولية المنشأة للتعاون فى جميع الشؤون سالفة الذكر .

٣٥ — وتعاون الجامعة فى الشؤون الغير سياسية يشمل البلاد العربية الغير مشتركة فيها ؛ ويتحقق هذا الأمر عن طريق اشتراك تلك البلاد فى أعمال اللجان الدائمة[١]، وعن طريق فتح الباب للبلاد العربية للانضمام إلى المعاهدات الجامعية التى يضعها المجلس . ولذا تضمنت المعاهدة الثقافية مادة لهذا الغرض ، (المادة ١٧) ، علق عليها عزام باشا بقوله : « إنها تهيئ الأسباب لتلك البلاد للإفادة من أحكام المعاهدة بالتعاون الثقافى مع الدول العربية الأخرى فى حدود نظمها ووسائلها . ويتفق هذا وما ورد فى ملحق ميثاق الجامعة بشأن التعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى مجلس الجامعة ، واشتراكها فى اللجان المنصوص عليها فى المادة الرابعة من الميثاق »[٢].

(١) انظر عضوية اللجان .

(٢) الاجتماع العادى الثانى / ص ١٥٧ .

الكتاب الرابع

الهيئات العاملة فى الجامعة

المجـــلس

الواقع أن لجامعة الدول العربية هيئة واحدة تمثل جميع الدول المشتركة فيها ، ألا وهى المجلس . أما فيما عدا المجلس من الهيئات ، كالأمانة العامة واللجان ، فليست فى الحقيقة إلا آداة تعاون المجلس على آداء مهمته . فاللجان الدائمة تضع المشروعات لعرضها على المجلس ، وتقدم الأمانة العامة للمجلس وللجان ما تحتاج إليه من بيانات ومعلومات ومساعدات ، وتقوم بتنفيذ ما يتخذ من قرارات[1] .

• • •

(١) الاجتماع العادى الثالث/ ص٥٥ .

الباب الاول

تأليف المجلس وتمثيل الدول فيه

انعقاد المجلس

الفصل الأول

تأليف المجلس وتمثيل الدول فيه

مادة ٣ (فقرة أولى) ـ يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة ، ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها .

تقابل المادة ٢ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١).

١ — نص فى بروتوكول الإسكندرية على أن يكون للجامعة مجلس يسمى « مجلس جامعة الدول العربية » ، تمثل فيه الدول المشتركة فى الجامعة على قدم المساواة(٢).

ويقرر هذا النص أمرين صريحين :

الأمر الأول : اقتصار الاشتراك فى المجلس على الدول الأعضاء فى الجامعة.

الأمر الثانى : تمثيل هذه الدول فى المجلس على قدم المساواة .

---

(١) مشروع اللجنة الفرعية السياسية :
المادة ٢ ـ يكون للجامعة مجلس يقوم على تنفيذ أغراضها . ويتألف هذا المجلس من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة ، وهى تمثل فيه على قدم المساواة ، ولكل منها صوت واحد أيا كان عدد ممثليها .
ل. ف. س/ص ٩٧ .

(٢) البروتوكول. أولا . جامعة الدول العربية :
تؤلف « جامعة الدول العربية » من الدول العربية المستقلة التى تقبل الانضمام اليها .
ويكون لهذه الجامعة مجلس يسمى « مجلس جامعة الدول العربية » تمثل فيه الدول المشتركة فى « الجامعة » على قدم المساواة .

وقد تضمن مشروعا لبنان والعراق كلا الأمرين[1]؛ غير أن مشروع لبنان توخى صراحة النص على مبدأ المساواة فى التمثيل، على غرار ما جاء فى البروتوكول. أما مشروع العراق، فقد أغفل هذا النص مكتفياً بالأخذ به وتطبيقه. وقد رأت اللجنة الفرعية السياسية أن يتضمن الميثاق صريح العبارة الواردة فى مشروع لبنان، وأقرتها اللجنة التحضيرية على هذا. وقد جاء النص الوارد فى الميثاق شاملا للمادتين ٢ و ٣ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية، بعد أن أدخلت عليه اللجنة التحضيرية بعض التعديلات اللفظية[2].

ووضع المادة ٣ الخاصة بتأليف المجلس ورد طبيعياً بعد النص على تأليف الجامعة (مادة ١) وبعد ذكر أغراضها (مادة ٢).

وبديهى أن النص على تأليف المجلس لا يحتاج إلى تعليق مستفيض، إذ أن العبارة الواردة فى المادة ٣ تذكر صراحة أنه يتألف من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة. فليس هناك مجال ليدخل المجلس ممثل لدولة غير مشتركة فى الجامعة.

٢ — ومن المظاهر الأولية للسيادة أن تقوم كل دولة بتمثيل نفسها بنفسها فى كل هيئة دولية، عن طريق الاشتراك المباشر فى تأليفها ونشاطها. ولم يأخذ واضعو الميثاق بفكرة تأسيس جمعية عمومية تمثل فيها جميع الدول المشتركة فى الجامعة على قدم المساواة ومجلس ذى سلطة تنفيذية يكون له أعضاء تنتخبهم الجمعية، على غرار ما جاء فى كل من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم

---

(١) المادة الثالثة من مشروع لبنان :
يؤلف مجلس جامعة الدول العربية من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة، وهى تمثل فيه على قدم المساواة المطلقة ولكل منها صوت واحد أياً كان عدد الممثلين.
ل. ف. س/ص ٢٢.
تقابلها المادة ٣ من مشروع العراق ونصها :
يكون للجامعة العربية مجلس يقوم على تحقيق أغراضها، ويتألف هذا المجلس من ممثلى الدول العربية الداخلة فى الجامعة، ولا يجوز أن يكون للدولة الواحدة أكثر من ثلاثة ممثلين، ولكل دولة صوت واحد مهما بلغ عدد ممثليها. ل. ف. س/ص ١٩.

(٢) مثال ذلك استبدال بعبارة « أيا كان عدد ممثليها »، الواردة فى نهاية الفقرة الأولى من المادة الثانية من مشروع اللجنة الفرعية، عبارة « مهما يكن عدد ممثليها ». ل. ت. م/ص ١٠.

المتحدة . ولا يخفى أن القصد من الأخذ بنظام الجمعية التي تمثل فيها جميع الدول والمجلس المنتخب ، هو تحقيق مبدأ عدم المساواة بين الدول عن طريق وجود مجلس يشكل بطريقة تضمن للدول الكبرى مركزاً ممتازاً فى الهيئات الدولية الجماعية .

إلا أنه لما كانت الدول العربية راغبة عن إظهار الفوارق فى أهمية كل منها ، لشعورها جميعاً بأنها أجزاء أمة واحدة ، فقد أخذت بتحقيق المساواة بينها بكل مظاهرها .

٣ - ويتألف مجلس الجامعة الآن من الدول السبع المؤسسة للجامعة العربية . ولكل دولة تنضم للجامعة فيما بعد الحق فى الاشتراك فى أعمال المجلس من تاريخ انضمامها فى الجامعة ؛ كما أن الدولة التى تسقط عضويتها من الجامعة تفقد ، تبعاً لذلك ، حقها فى المساهمة فى تأليف المجلس من تاريخ سقوط عضويتها قانوناً(١).

ومما يجدر بالذكر ، أنه ، عند نظر مشروع الميثاق فى اللجنة الفرعية السياسية ، أراد عزام باشا أن يضيف فقرة تجيز للمجلس « أن يدعو للاشتراك فى أعماله ، بصفة مستشارين ، شخصيات تمثل عناصر عربية » غير الدول المشتركة فى الجامعة(٢)؛ ولما كان هدف هذا الاقتراح المباشر اشتراك ممثل عن فلسطين فى مجلس الجامعة ، لذا لقى تأييداً صريحاً من الشيخ يوسف ياسين وسمير الرفاعى باشا(٣) .

غير أن ممثل لبنان شرح باسهاب كيف أن إظهار عطف البلاد العربية على فلسطين لا يبرر وجود نص خاص فى ميثاق جماعى يربط بين دول مستقلة وينظم حقوقها والتزاماتها بعضها البعض ؛ وأن الدفاع عن فلسطين لا يقتضى وجود ممثل عنها فى مجلس الجامعة ؛ بل إن وجوده فى مجلس الجامعة يصطدم باعتبارات قانونية لابد من حلها قبلا ، وأهم تلك الاعتبارات هو أنه ليس فى

---

(١) الباب الثانى : الدول الأعضاء .
(٢) ل٠ ف٠ س/ص ٧٩ ٠
(٣) بل صرح عزام باشا «باسم الحكومة المصرية» أن مصر ترى أن يشترك ممثل فلسطين فى مجلس الجامعة ل٠ ف٠ س/ص ٧٩ ٠

استطاعة ممثل فلسطين تنفيذ ما يقرره المجلس والقيام بالالتزامات التى تترتب على سائر الممثلين(١).

وقد تقدم السيد نورى السعيد باقتراح فى هذا الصدد لاينطبق على فلسطين وحدها ، بل يمكّن أى قطر عربى على وشك الاستقلال أن ينضم إلى المجلس مستقبلا إذا توافر فيه الشرطان الآتيان :

الأول : أن يرى مجلس الجامعة فى ذلك مصلحة .

الثانى : أن يتأكد المجلس من استقلال هذا القطر فى خلال مدة معينة(٢).

وفى الواقع أنه إذا كان أمر فلسطين قد استدعى المعالجة بصفة عاجلة، فان عزام باشا كان يهدف إلى « اشتراك العناصر العربية الأخرى » فى أعمال الجامعة بأية صفة كانت، وذلك بايجاد وسيلة تضمن « اتصال الأمم العربية بعضها ببعض داخل دائرة الجامعة العربية » .

وتبياناً لوجهة نظره، فى هذا الصدد، ذكر « أن الأمم العربية مكونة من ثمانين مليوناً من العرب ، أربعون مليوناً منها تشترك فى هذه الجامعة والآخرون محرومون حرماناً كلياً من كل علاقة بهذه الجامعة ، فأنا أريد أن أوجد لهم علاقة بالجامعة من غير أن يمس كيان الجامعة ، وأرى أن نترك لمجلس الجامعة حق ضم ممثلى هذه العناصر. فمثلا السيد ادريس السنوسى لايجب أن نحرمه من أن يمثل بلاده فى الجامعة ، ولامانع من أن يكون مستشاراً أو خبيراً يستأنس المجلس برأيه فيما يقرره خاصاً بالشؤون الثقافية والاجتماعية فى الأمة العربية كلها »(٣).

وقد انتهى الأمر بأن قررت اللجنة الفرعية السياسية إحالة الموضوع على اللجنة التحضيرية لتضع نصاً يشمل تمثيل فلسطين وغيرها من الأقطار العربية التى

---

(١) ل. ف. س/ص ٧٩ .
(٢) وهذا نص الاقتراح :
اذا رأى مجلس الجامعة أن يضم عضوا ممثلا لدولة غير مستقلة ، والمجلس متأكد من أنها ستستقل خلال مدة لا تتجاوز خمس سنوات (أو ثلاث سنوات) مثلا ، فيجوز ضم هذا العضو الى مجلس الجامعة ، على أن لايقوم بالواجبات المترتبة عليه ، كبقية ممثلى الدول ، الى أن تتألف حكومته
ل. ف. س/ص ٧٩ .
(٣) ل. ف. س/ص ٨٠.

لم تستقل بعد ، على أن يكون ذلك فى ملحق خاص لأنه لامحل لمثل هذا النص فى صلب الميثاق(١).

٤ — وفى الواقع ، أنه لما كان قد نص فى الملحق الخاص بفلسطين على أن الدول العربية تعتبر هذا القطر دولة مستقلة ذات سيادة(٢)، ولما كانت هذه الصفة تخولها حق الانضمام إلى الجامعة، وممارسة الحقوق التى تترتب على ذلك، وأخصها المساهمة فى أعمال المجلس واللجان ، ونظراً لما اعتبرته الدول العربية من أسباب قاهرة تحول دون ممارسة فلسطين هذا الحق ، فان المجلس تولى بالفعل، نيابة عنها، تعيين مندوب يمثلها فيه ويشترك فى أعماله .

وقد أثار اختيار هذا المندوب ومدى تمثيله لفلسطين وما يتمتع به من حقوق مناقشات عديدة فى الدورات المختلفة لاجتماعات المجلس .

ومن المسلم به ، تطبيقاً للنص الوارد فى الملحق ، أن حق اختيار مندوب فلسطين يرجع إلى المجلس نفسه، دون تدخل أية هيئة عربية أخرى ؛ فله أن يعين من يشاء دون التقيد بالأوضاع الفلسطينية الداخلية ؛ إلا أن المجلس دأب على مراعاة أن يكون هذا المندوب ممثلا لأغلبية عرب فلسطين عند تعذر الإجماع(٣).

ويشترك مندوب فلسطين فى جميع أعمال المجلس ومداولاته ، سواء أكانت متعلقة بفلسطين وحدها أم بغيرها من البلاد العربية(٤) ؛ وقد عارض هذا الاتجاه حافظ رمضان باشا وأبو شهلا بك، وأوضحا أن اشتراك مندوب فلسطين فى أعمال المجلس ينبغى أن يكون، لا كعضو له حق التصويت والتقرير ، بل للاستعانة بآرائه فقط ، إذ ليس لهذا المندوب الصفة الدولية ، ولو فى ظاهرها ، حتى يستطيع أن يقوم بأى عمل أو يساهم فى أى إلتزام(٥).

---

(١) ل٠ ف٠ س/ص ٨٠ ٠

(٢) راجع الكتاب الثانى ٠ الدول الأعضاء .

(٣) راجع اشارة الأمين العام الى حرج مجلس الجامعة من مدى هذا التمثيل وملابساته ٠ الاجتماع العادى الثالث/ص ٢١ وما بعدها ٠

(٤) الاجتماع العادى الثانى/ص ١٧٦ ٠

(٥) الاجتماع العادى الثانى/ص ١١٩ و ١٧٧ ٠

وقد أخذ المجلس برأى اللجنة التى أنشأها لدراسة موضوع اشتراك فلسطين فى مجلس الجامعة ، وأصدر قراراً بتاريخ ٤ ديسمبر سنة ١٩٤٥ ينص على ما يأتى :

« قرر المجلس أن تمثل فلسطين بمندوب واحد أو أكثر بحيث لايزيد عدد الوفد الفلسطينى على ثلاثة . ويشترك الوفد فى جميع أعمال المجلس ، وفقاً لما ورد فى الملحق الخاص بفلسطين فى ميثاق جامعة الدول العربية .

ويكون مفهوماً أن اشتراك الوفد الفلسطينى معناه أن يكون له حق التصويت فى قضية فلسطين وفى الأمور التى يستطيع أن يلزم فلسطين بتنفيذها .

وطريقة اختيار المندوبين تتم بترشيحهم من قبل اللجنة العربية العليا ثم بتعيينهم من قبل مجلس الجامعة . وإذا تعذر الترشيح يرد الأمر كله للمجلس »(١) .

ومسألة تمثيل فلسطين هى فى الواقع سابقة ستراعى حتما عندما يتعرض المجلس لقضايا بلاد عربية أخرى ، تكون فى وضع مشابه لوضع فلسطين من حيث الاستقلال والسيادة .

ولكن المجلس لم يعتبر هذا القرار متضمناً القواعد النهائية لتمثيل فلسطين واشتراك مندوب عنها فى أعماله . فأثيرت المسألة من جديد فى الجلسة الثانية من دور الاجتماع العادى الثالث للمجلس ، ووجه النظر إلى وجوب تناول المسألة بحذر(٢) . والواقع أن المجلس كان ينظر فى أمر تمثيل فلسطين فى كل دورة من

---

(١) غير أن السنهورى باشا عبر عن رأى اللجنة التى ألفها المجلس بقراره الصادر فى ٢ ديسمبر سنة ١٩٤٥ لدرس موضوع اشتراك فلسطين فى مجلس الجامعة بقوله : إن اللجنة ترى أن أمر اختيار مندوب فلسطين ، طبقا للميثاق ، يجب أن يترك الفصل فيه الى مجلس الجامعة . ومعنى ذلك أن للفلسطينيين حق الترشيح وللمجلس حق التعيين والتصديق . واذا تعذر الترشيح ، لأى سبب من الأسباب ، يرجع الأمر كله الى المجلس الذى يعين المندوب فى هذه الحالة .

الاجتماع العادى الثانى/ص ١٧٦ و ١٧٩ .

(٢) قال عزام باشا : إن هناك ناحية شائكة جدا سبق أن لفت نظر المجلس اليها فى الدورة الماضية . نحن نطلب أن يعترف بجامعة الدول العربية كهيئة اقليمية فى هذه المنطقة من الشرق الأوسط ولا يجوز أن نهيىء لأحد سبيل الاعتراض على هذه الجامعة كهيئة مكونة من دول ذات سيادة، ولا بد من تناول مسألة تمثيل =

دوراته ، وفقاً للظروف القائمة وقتئذ ؛ وقد واجه فى هذا الخصوص كثيراً من الحرج الناشئ عن الأوضاع الفلسطينية الداخلية(١).

٥ — ولم تتعرض المادة الثالثة من الميثاق لعدد ممثلى الدول فى المجلس ، وأخذت بذلك بما جاء فى مشروع لبنان . أما المشروع العراقى فكان ينص على أن لكل دولة الحق فى ثلاثة ممثلين(٢). وقد بين عزام باشا أن أفضلية عدم تحديد الممثلين ترجع إلى ضرورة مواجهة الظروف التى قد تستدعى الاستعانة بخبراء فى شأن ما(٣). والواقع أن النص الذى انتهى إليه الأمر فى الميثاق يتفق والأوضاع الحاصلة فى المؤتمرات الدولية . وقد حدد عهد عصبة الأمم عدد المندوبين الذين يمثلون كل دولة فى الجمعية العمومية بثلاثة ، كما نصت المادة التاسعة من ميثاق الأمم المتحدة على ألا يكون للعضو الواحد فى الجمعية العامة أكثر من خمسة مندوبين . إلا أن هذا التحديد غير نافذ ، إذ تشمل الوفود المختلفة أكثر من هذا العدد وتضم نواب للمندوبين délégués-suppléants ومستشارين فنيين ، يتناوبن جميعاً جلسات الجمعية واللجان . والقصد من تحديد عدد الممثلين يرجع إلى نظرية سليمة فى أصلها ، وهى المحافظة على مظهر المساواة بين الأمم كى لا تطغى الدول الكبرى بوفودها الضخمة على وفود البلاد الأخرى(٤) ، الأمر الذى لا يخشى حدوثه فى جامعة الدول العربية(٥).

--- فلسطين بحذر بالغ ، لأنه اذا قبلنا فلسطين عضوا فى المجلس بحالتها الراهنة ، انقلبت الجامعة مؤتمرا للجماعات العربية لا هيئة دولية لها كيان دولى تتألف بميثاق من دول ذات سيادة ومستعدة لأن تتحمل المسئولية قبل هيئة الأمم المتحدة ، كهيئة اقليمية يعهد اليها بمهمة مجلس الأمن فى الشرق الأوسط . الاجتماع العادى الثالث /ص ٢٤

(١) الاجتماع العادى الثانى/ص ٢٠٢ .
الاجتماع العادى الثالث/ص ٤٥ و ٤٦

(٢) المادة الثالثة من مشروعى لبنان والعراق سالفا الذكر .
ل. ف. س/ص ١٩ و ٢٢ .

(٣) ل. ف. س/ص ٣٦ .

(٤) جان راى . تعليق على عهد عصبة الامم ١٩٣٠/ص ١٣٤ .

(٥) والواقع أن عدد الممثلين فى الوفود العربية المختلفة متفاوت جدا . فبينما يتكون الوفد المصرى عادة من ثلاث الى خمسة أو ستة أعضاء فلا يمثل الوفد اليمنى عادة الا شخصا واحدا أو اثنين .

٦ — وعندما يتم اختيار الدول الأعضاء فى الجامعة لممثليها ، الذين يتألف منهم المجلس ، تزودهم حكوماتهم بوثائق اعتماد نيابتهم ووثائق تفويضهم ، وتبلغ أسماءهم للأمين العام[١].

وتنطبق على ممثلى الدول فى المجلس القواعد المرعية فى العرف الدولى الخاصة باختيارهم وتزويدهم بأوراق الاعتماد والتفويض اللازمة كى يكون تمثيلهم لحكوماتهم صحيحاً[٢].

وتسلم وثائق الاعتماد والتفويض إلى الأمين العام الذى يقدم نتيجة فحصها للمجلس لإثباتها فى مضبطة الجلسة[٣].

وقضى النظام الداخلى للمجلس ، تيسيراً للأمور ، الاعتراف للممثل بصفة التمثيل الدائمة ما لم يحصل ما يغاير هذا الوضع ؛ فلم يشأ تكليف الدول تزويد ممثليها بأوراق اعتماد وتفويض لكل دورة انعقاد ، ونص على أن يظل الممثلون محتفظين بصفتهم التمثيلية فى الجامعة ما لم تخطر الدول الأمانة العامة بما ترى إدخاله على هيئات التمثيل من تغيير يقتضى تزويد كل ممثل جديد بوثيقة اعتماد نيابته وتفويضه[٤]. وقد وضعت الأمانة العامة الدائمة صيغة لأوراق الاعتماد والتفويض وافق المجلس ، فى جلسته المنعقدة بتاريخ ٣١ مارس سنة ١٩٤٦ ، على إرسالها إلى دول الجامعة ليجرى العمل فى هذا الشأن على نمط واحد[٥].

---

(١) المادة الأولى من النظام الداخلى للمجلس .

(٢) الاجتماع العادى السادس . الجلسة الثالثة /ص ٧ و ٨ .

(٣) المادة الثالثة من النظام الداخلى للمجلس .
الاجتماع العادى الساس . الجلسة الثالثة /ص ٣ ، ٥ و ٨ .

(٤) المادة الثانية من النظام الداخلى للمجلس .

(٥) وهذه هى صيغة وثيقة الاعتماد والتفويض :
رغبة فى تمثيل الدولة ....فى مجلس جامعة الدول العربية ، قد عين بمقتضى هذا .....ممثلا (ممثلين) لها فى ذلك المجلس وخول (وخولوا) سلطة القيام بالأعمال التى تقتضيها هذه الصفة فى حدود نص ميثاق جامعة الدول العربية الممضى بالقاهرة فى ٨ ربيع الثانى سنة ١٣٦٤ (٢٢ مارس سنة ١٩٤٥) .
واثباتا لما تقدم قد صدرت هذه الوثيقة بـ .... فى اليوم ...
الاجتماع العادى الثالث / ص ٥٨ ، ٦٤ و ٦٥ .

٧ — ويقوم الأمين العام بمهمة فحص وثائق الاعتماد والتفويض بصفته الادارية ، وهى التى تؤهله لمراجعتها وتقديم تقرير عنها يرفعه للمجلس؛ فاذا ما صدّق المجلس على هذا التقرير أثبت ذلك فى محضر الجلسة ، أما إذا قام إشكال ما ، فرد الأمر للمجلس ذاته ، إذ ينفرد المجلس وحده بالبت فى صحة الأوراق . وطبيعى أن يستأنس المجلس برأى الأمين،من واقع تقريره أو أثناء الجلسة ، ومن البديهى أن هذا ما ترمى إليه المادة الثالثة من النظام الداخلى للمجلس ، رغم نصها الغامض ، وقد جاء بها أن الأمين العام « يقدم نتيجة فحصها للمجلس لإثباتها فى مضبطة الجلسة»،وهذه العبارة ربما تشعر،على خلاف الواقع ، أن للأمين العام حق البت فى صحة الأوراق .

وكان المشروع الذى قدمته لجنة اللوائح يقضى بأن تعرض وثائق الاعتماد والتفويض على « لجنة المراجعة التى يشكلها المجلس من عضوين ينضم إليهما الأمين العام . وتقدم هذه اللجنة نتيجة فحصها للمجلس لإثباتها فى مضبطة الجلسة » . وقد رأى المجلس تخويل الأمين العام المهمة التى كانت تسندها لجنة اللوائح إلى لجنة المراجعة . ولذا يجب الإشارة إلى أن سلطة الأمين العام لاتتعدى سلطة هذه اللجنة ، وأن هذه السلطة مستمدة من المجلس الذى له الكلمة الأخيرة فى هذا الشأن(١) .

ويتسلم الأمين العام وثائق الاعتماد والتفويض قبل انعقاد المجلس،كما يقضى بذلك العرف الدولى ، إذ لايصح أن يمثل شخص دولته إلا بعد إثبات صحة تمثيله لها . غير أن العمل جرى على انعقاد المجلس قبل أن تفحص وثائق الاعتماد والتفويض ، بل أن فى بداية الأمر كان ينعقد المجلس وينفض دون أن يقدم ممثلو بعض الوفود أى وثيقة تثبت صفتهم التمثيلية لدى الجامعة .

٨ — وحق التصويت فى المجلس يرجع إلى الدولة المشتركة فى الجامعة عن طريق ممثلها فى المجلس . ويدلى كل ممثل فى المجلس برأى حكومته فيربطها بهذا الرأى مباشرة . وبالتالى فان تناوب الممثلين للدولة الواحدة ، أثناء انعقاد

(١) الاجتماع العادى الثالث /ص ٥٩ و ٦٤ .

المجلس، لايؤثر على الآراء التى دونت فى محاضر المجلس باسم الدولة ، ولايجوز لحكومة ما التخلص منها بحجة أن هذا الممثل لم ينفذ تعليماتها .

ولما كانت الدول الأعضاء تشترك فى المجلس على قدم المساواة فلكل منها صوت واحد مهما كان عدد ممثليها .

ويجدر بالإشارة إلى أنه، أثناء المشاورات الأولى لتحقيق فكرة الوحدة العربية، وأثناء أعمال اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام التى كلفت بوضع بروتوكول الإسكندرية، كان من رأى العراق وشرق الأردن، بعد أن استبعدت فكرة تأليف حكومة مركزية للبلاد العربية ، أن يكون التعاون بين البلاد العربية بواسطة اتحاد له جمعية تمثل فيها الدول العربية الداخلة فيه بنسبة عدد سكانها وميزانياتها ، ورئيس ينتخب أو يعين ، تعاونه لجنة تنفيذية مسئولة أمام الجمعية(١).

وقد سقطت، من تلقاء نفسها، فكرة إيجاد هيئتين سياسيتين ؛ كما استبعدت فكرة إيجاد هيئة ذات سلطة تنفيذية ؛ وفضلت الوفود العربية الأخذ بعبارة « جامعة الدول العربية » ، التى اقترحها رئيس الوفد المصرى، لما تتضمنه من نفى لكل فكرة « حلف» أو « اتحاد » . وقد جبّ لفظ «الجامعة» وحل محل « الجمعية العامة » ، كما جبّت عبارة « مجلس الجامعة » وحلت محل « المجلس أو اللجنة التنفيذية » (٢).

• • •

---

(١) م٠ م٠ /ص ٢ و ١٣ ل٠ ت٠ ب/ص ٣٤ و ٣٥ ٠

(٢) ل٠ ت٠ ب/ص ٣٥

الفصل الثـــانى

انعقاد المجلس

الفرع الأول

مقر الانعقـــاد

مادة ١٠ – تكون القـاهرة المقر الدائم لجامعة الدول العربيـة ، وللمجلس الجامعة أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه ٠

تقابل المادة السادسة من مشروع اللجنة الفرعية السياسية

٩ – تشمل هذه المادة أمرين : الأول خاص بمقر الجامعة ، والثانى خاص بمقر المجلس . وقد التبس الأمر ، بادئ ذى بدء ، على واضعى الميثاق . فقد أشار مشروع لبنان إلى مقر « مجلس الجامعة » ، ونص على أن يكون فى مصر[٢] ، إذ جاهر السيد هنرى فرعون بأحقية مصر فى هذا الشرف .

أما مشروع العراق فكان يتعرض لاجتماعات المجلس فقط ذاكراً أن يكون مقرها إحدى عواصم البلاد العربية المختلفة ، رامياً إلى تناوب الاجتماعات فى كل منها ، لما فى هذه الدورية من فائدة لاتخفى[٣] .

---

(١) ل٠ ف٠ س / ص ٩٨ ٠

(٢) المادة الرابعة من مشروع لبنان :
مجلس الجامعة مقره الدائم فى مصر ٠ وله أن يجتمع صيفا فى لبنان وفى أى مكان يعينه المجلس ٠ ل٠ ف٠ س / ص ٢٢ .

(٣) المادة ٤ من مشروع العراق :
ينعقد مجلس الجامعة انعقادا عاديا أربع مرات فى السنة بدعوة من الرئيس فى احدى عواصم البلاد العربية ، ويحدد المجلس فى آخر كل اجتماع العاصمة التى تكون مكانا لانعقاده فى الاجتماع المقبل الملحق بهذا الميثاق أول عاصمة يجتمع فيها المجلس ٠
وينعقد المجلس بصفة غير عادية اذا طلب ذلك دولتان على الأقل من أعضاء الجامعة ويضع المجلس نظاما داخليا لأعماله ٠
ل٠ ف٠ س / ص ١٩ و ٣٨ ٠

وللتوفيق بين الآراء ، اقترح جميل مردم بك أن يكون لمجلس الجامعة وللسكرتارية مقراً دائماً ، أما الاجتماعات فتعقد فى عواصم البلدان العربية(١).

وأخذت اللجنة السياسية الفرعية بجوهر هذا الرأى ، إلا أنها وضّحت الأمور والأوضاع وفرّقت بين الجامعة ، وهى المنشأة الدائمة بهيئاتها العاملة من مجلس ولجان وأمانة عامة ، وبين مقر اجتماعات بعض تلك الهيئات وخاصة المجلس .

فالجامعة بصفتها المنشأة مقرها الدائم فى مصر ؛ وبالتالى فان القاهرة هى المقر الدائم للهيئات العاملة فى الجامعة ومركز اجتماعاتها . إلا أن لتلك الهيئات أن تعقد اجتماعاتها فى أى مكان آخر . وإذا كان هذا الأمر الأخير لايخص الأمانة العامة ، إذ أن طبيعة العمل الذى تقوم به لايتطلب اجتماعات بل يلزمه الاستقرار ، فالوضع يختلف بالنسبة للجان وللمجلس . وقد عولج بالنسبة للجان فى نظامها الداخلى ، أما فيما يختص بالمجلس ، فقد روئ أن يتضمن الميثاق النص على جواز اجتماعه فى أى مكان آخر غير مقر الجامعة ، ويرجع السبب فى تضمن الميثاق لهذا النص ، إلى ما ذكرناه من التباس الأمر على واضعى الميثاق ، بادئ ذى بدء ، بين مقر الجامعة ومقر اجتماعات المجلس(٢) .

وإن كان المقر القانونى للمجلس مدينة القاهرة ، فإن الميثاق يسمح بعقد اجتماعاته فى مكان آخر . ويعين المجلس نفسه هذا المكان كلما تعرض لذلك عند انفضاض كل دورة .

وقد دأب ممثلو الدول العربية ، فى كل اجتماع ، على توجيه الدعوة لانعقاد دورة المجلس التالية فى بلادها . والواقع أن المسألة مسألة ظروف وملابسات ؛ وقد عقد المجلس دوراته العادية بالتوالى فى القاهرة ، وعقد اجتماعه الرابع غير العادى فى شهر يونيو سنة ١٩٤٦ فى بلودان ، من أعمال سوريا(٣).

---

(١) ل٠ ف٠ س / ص ٣٨ ٠

(٢) ل٠ ف٠ س / ص ٧٠ ٠

(٣) رغم أن المجلس كان قد قرر فى دور الاجتماع العادى الثالث ، بتاريخ ١٣ أبريل سنة ١٩٤٦ ، أن يكون الاجتماع القادم فى لبنان ٠
الاجتماع العادى الثالث / ص ١٨٣ ٠
الاجتماع الرابع غير العادى / ص ٩٥ ٠

الفرع الثانى

دورات الانعقاد والدعوة إليها . صحة الانعقاد . رياسة المجلس

مادة ١١ – ينعقد مجلس الجامعة انعقادا عاديا مرتين فى العام فى كل من شهرى مارس واكتوبر ، وينعقد بصفة غير عادية كلما دعت الحاجة الى ذلك بناء على طلب دولتين من دول الجامعة .

تقابل المادة ٧ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

مادة ١٥ – ينعقد المجلس للمرة الأولى بدعوة من رئيس الحكومة المصرية وبعد ذلك بدعوة من الأمين العام .

ويتناوب ممثلو دول الجامعة رياسة المجلس فى كل انعقاد عادى .

تقابل المادة ١١ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (٢) .

١٠ – أخذت اللجنة الفرعية السياسية عبارة « ينعقد انعقاداً عادياً » من مشروع العراق ، وأرادت بذلك تفادى استعمال كلمة « دورة » الواردة فى مشروع لبنان وما قد ترمى إليه من معان برلمانية مصطلح عليها[٣] ؛ « والدورة » تشمل عدة اجتماعات . ولذا تعترينا دهشة عندما نلاحظ أن المادتين الرابعة

---

(١) مشروع اللجنة الفرعية السياسية :
المادة ٧ – ينعقد مجلس الجامعة انعقادا عاديا مرتين فى كل عام ، وينعقد بصفة غير عادية كلما تدعو الحاجة بناء على طلب دولتين من دول الجامعة .
ويكون انعقاده العادى فى كل من شهرى مارس واكتوبر من كل سنة .
ل . ف . س / ص ٩٨ .
ورأت اللجنة التحضيرية أن تقدم عبارة « فى كل من شهرى مارس واكتوبر » على الشكل الوارد فى نص الميثاق ، كما تناولت المادة ببعض التعديلات اللفظية . ل . ت . م/ص ٣٤ .

(٢) مع اضافة كلمة « عادى » بعد انعقاد لزيادة الإيضاح .
ل . ف . س/ص ٩٨ ، ل . ت . م/ص ٣٤ .

(٣) المادة الخامسة من مشروع لبنان :
يعقد المجلس دورة عادية فى كل ستة أشهر ، ودورات استثنائية كلما تدعو الحاجة بناء على طلب دولتين من دول الجامعة .
تبتدىء الدورة العادية الأولى فى ١٥ كانون الثانى وتنتهى فى ١٥ شباط . وتبتدىء الثانية فى ١٥ آب وتنتهى فى ١٥ أيلول .
ل . ف . س/ص ٢٢ و ٣٨ .

والخامسة من النظام الداخلى للمجلس تستعملان عبارتى « الدورة العادية » و« الدورات غير العادية » التى أراد واضعو الميثاق تجنبها .

١١ – وقد نص ميثاق الأمم المتحدة، فى المادة الثامنة والعشرين منه، على أن ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار ، وقضى لهذا الغرض بأن يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائماً فى مقر الهيئة . ومن هذا يتضح أن مجلس الأمن هيئة دائمة ، فى نظام الأمم المتحدة، خلافاً لما كان عليه الأمر فى عهد عصبة الأمم، إذ نصت الفقرة الثالثة من المادة ٤ من العهد على أن مجلس العصبة يجتمع حين تقضى الضرورة بذلك ، على أن ينعقد مرة فى كل سنة على الأقل ؛ وإن كان المجلس ينعقد فى الواقع فى دورات منتظمة، « ثلاث مرات فى السنة »(١).

وقد أخذ ميثاق جامعة الدول العربية بحل وسط ، ونص على أن ينعقد المجلس بصفة عادية مرتين فى السنة ؛ وقد أخذت اللجنة الفرعية السياسية بالاقتراح اللبنانى فى هذا الصدد(٢) ؛ كما حددت الشهور التى يجتمع فيها المجلس ، وهى مارس واكتوبر ، أى فى الربيع والخريف ، وهما أنسب من الشتاء والصيف ، بناء على اقتراح جميل مردم بك .

ولم تر اللجنة ضرورة لتحديد مدة الاجتماع فى كل مرة(٣).

وتقضى المادة ١٥ من الميثاق العربى بأن يدعو رئيس الحكومة المصرية المجلس للانعقاد للمرة الأولى ، وهذه لفتة أريد بها مجاملة مصر ، والفضل فى وضعها يرجع إلى لبنان(٤).

---

(١) جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠ /ص ٢٠٧ .

(٢) أما مشروع العراق فكان ينص فى المادة ٤ منه على انعقاد المجلس انعقادا عاديا أربع مرات فى السنة . ل. ف. س/ص ١٩.

(٣) ل. ف. س/ص ٣٨ و ٣٩ .

(٤) المادة السادسة من مشروع لبنان :

يجتمع المجلس للمرة الأولى بدعوة من رئيس الحكومة المصرية ، ويضع النظام الداخلى لأعماله ويجتمع بعد ذلك بدعوة من أمين السر العام . ل. ف. س/ص ٢٢ .

وقال السيد هنرى فرعون : « نحن أخذنا هذا النص عن عصبة الأمم وذكرنا، مجاملة =

أما مشروع العراق فكان يأخذ بنظرية انتخاب رئيس المجلس فى أول اجتماع من كل سنة(١) .

وقد عقد مجلس جامعة الدول العربية الجلسة الأولى من دورة اجتماعه العادى الأول بصفة علنية ، بدعوة من حضرة صاحب الدولة محمود فهمى النقراشى باشا ، رئيس مجلس وزراء المملكة المصرية ووزير خارجيتها بالنيابة، وبرياسته، فى يوم الاثنين ٢٣ جمادى الآخرة سنة ١٣٦٤ (٤ يونيو سنة ١٩٤٥) بقصر الزعفران بالقاهرة(٢) .

أما بعد ذلك فينعقد المجلس بدعوة من الأمين العام ، ويتناوب ممثلو دول الجامعة الرياسة فى كل انعقاد عادى . وكان هناك اتجاه يرمى إلى تناوب ممثلى الدول ، رياسة المجلس ، كل سنة (مشروع العراق) ، إلا أن اللجنة التحضيرية فضلت الأخذ بالتناوب عند كل انعقاد عادى لما فى ذلك من تناوب أكثر(٣) .

ولما كان الميثاق لم يرد فيه تحديد لترتيب معين للتناوب ، فقد اقترح عزام باشا ، فى مستهل دور الاجتماع العادى الثانى ، أن يكون ترتيب الدول فى تولى رياسة المجلس حسب الحروف الهجائية للدول الأعضاء . وقد وافق المجلس على ذلك وكانت لسوريا ، بعد مصر ، رياسة الدورة الثانية(٤) . وأقر النظام الداخلى للمجلس هذا الوضع ، فنص ، فى المادة الرابعة عشرة منه ، على أن « تسند رياسة المجلس عند افتتاح كل دورة اعتيادية بالتناوب على أساس الترتيب الهجائى لأسماء الدول

= لمصر ، أن الرئيس المصرى يدعو لأول جلسة ، كما أعطى هذا الشرف للرئيس ولسن مجاملة له لأنه صاحب فكرة انشاء العصبة » ٠ ل٠ ت٠ م/ص ٣٩ ٠
وقد سجل النقراشى باشا، فى اللجنة التحضيرية ، باسم الحكومة المصرية عظيم الشكر لحضرات أعضاء المؤتمر لتقريرهم أن أول دعوة لانعقاد مجلس الجامعة تصدر من رئيس الحكومة المصرية ٠ ل٠ ت٠ م/ص ٤٧ ٠

(١) فقد جاء فى الفقرة الثانية من المادة ٣ من المشروع العراقى :
وينتخب المجلس فى أول اجتماع من كل سنة رئيسا له من بين ممثلى الدول العربية ، ويعين الملحق بهذا الميثاق أول رئيس للمجلس ٠
ل٠ ف٠ س/ص ١٩ ٠
(٢) الاجتماع العادى الأول /ص ١ ٠
(٣) ل ٠ت ٠ م/ص ٢٤ ٠
(٤) الاجتماع العادى الثانى /ص ٢ ٠

الأعضاء فى الجامعة ، ويظل الرئيس يباشر رياسة المجلس إلى أن تسند لخلفه فى مستهل أعمال الدورة الاعتيادية التالية » .

ولما كان التناوب ينفى فكرة الانتخاب ، لذا يبدو لنا أن ليس هناك ثمة داع لطلب الأمين العام ، فى مستهل كل دورة ، الموافقة على أن يعتبر صحيحاً انتخاب الدولة التى جاء عليها الدور لرياسة المجلس . فالواقع أن كل دولة تستمد حق الرياسة من الميثاق لا من سلطة المجلس . وما الترتيب الهجائى الذى أخذ به إلا تنظيم لمباشرة هذا الحق ، ولايتعداه إلى الاعتراف للمجلس بحق انتخاب ، أو الموافقة على انتخاب ، من يتولى رياسته[(١)].

١٢ — وينعقد المجلس بصفة غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على طلب دولتين من دول الجامعة ؛ ولما كان المجلس ينعقد مرة كل ستة أشهر انعقاداً عادياً ، وخشية وقوع اجتماعات غير عادية فى هذه الفترة ، فقد اتفق فى اللجنة التحضيرية على أن يرأس هذه الاجتماعات الاستثنائية رئيس الاجتماع العادى السابق[(٢)].

ويدعو الأمين العام إلى انعقاد الدورة الغير عادية كما يدعو إلى انعقاد الدورات العادية للمجلس .

١٣ — ويحدد الأمين العام التاريخ الذى تبدأ فيه الدورة العادية فى كل من شهرى مارس واكتوبر . ويوجه ، هو أو من يقوم مقامه ، الدعوة لأدوار الاجتماع العادية قبل اليوم المحدد لافتتاح الدورة بشهر على الأقل .

وينعقد المجلس فى الدورات الغير عادية فى وقت لايتجاوز الشهرين من تاريخ وصول طلب الانعقاد القانونى للأمين العام[(٣)] . وتوجه الدعوة برقياً قبل خمسة أيام من التاريخ الذى يحدد للانعقاد[(٤)] . إلا أنه ، فى حالات الاعتداء

---

(١) الاجتماع العادى الثالث /ص ٣ .
الاجتماع العادى الخامس /ص ٢ .
الاجتماع العادى السادس / ص ٣ .
(٢) ل . ت . م/ص ٢٤ .
(٣) المادة الخامسة من النظام الداخلى للمجلس .
(٤) المادة السابعة من النظام الداخلى للمجلس .

المشار إليها فى المادة السادسة من الميثاق يكون الانعقاد فى أقرب وقت ممكن خلال عشرة أيام من تاريخ وصول الطلب القانونى للأمين العام(١).

وتستمر الدورة إلى أن يتم بحث المسائل المدونة فى جدول الأعمال ما لم يقرر المجلس فضها قبل ذلك(٢).

ويكون انعقاد المجلس صحيحاً إذا حضره ممثلو أغلبية الدول الأعضاء(٣)؛ كما تكون اجتماعاته سرية، إلا فى الحالات التى يقرر المجلس فيها العلنية وبأغلبية الآراء(٤).

الفرع الثالث

جدول الأعمال . إدارة الجلسة . المضابط والمحاضر . التصويت

١٤ — من المسلم به أن تضمين جدول الأعمال، فى هيئة جماعية، لموضوع ما، من حق الدول الأعضاء فى الهيئة جميعاً. وقد سار العمل فى السكرتارية العامة لعصبة الأمم على أنها هى التى تنظم جدول أعمال المجلس وتبلغه إلى الدول مع الدعوة إلى الانعقاد، غير أن ذلك لايمنع أن تضيف إليه كل دولة من المسائل ما تراه، بموافقة أغلبية الأراء(٥).

ولما أثير موضوع جدول الأعمال فى مجلس الجامعة العربية، قبل وضع نظامه الداخلى، وافق المجلس على إضافة بند فى جدوله، تحت عنوان «الاقتراحات التى ترد من دول الجامعة»، للتيسير على الدول بأن تتقدم بما تراه من المسائل للنظر فيها أثناء انعقاد المجلس(٦).

---

(١) المادة السادسة من النظام الداخلى للمجلس.
(٢) المادة الرابعة من النظام الداخلى للمجلس.
(٣) الفقرة الأولى من المادة الحادية عشرة من النظام الداخلى للمجلس.
(٤) المادة الثانية عشرة من النظام الداخلى للمجلس.
(٥) جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم / ص ١٦٤.
(٦) الاجتماع العادى الثالث / ص ١١.
راجع نموذج جدول الأعمال الذى قدمته الأمانة العامة فى الجلسة الأولى من الاجتماع العادى الأول لمجلس الجامعة (٢٥ مارس سنة ١٩٤٦) وهو يشمل ثلاث أقسام: الأول — جدول الأعمال السابق تبليغه، الثانى — الاقتراحات، اضافات، اضافات من الأمانة العامة.
الاجتماع العادى الثالث / ص ١٨.

وعند وضع النظام الداخلى للمجلس تضمنت المادة التاسعة منه ، وفقاً لذلك ، حق كل دولة فى طلب إدراج مسألة غير مدونة فى الجدول ؛ فنصت على أن يصادق المجلس فى بداية كل دور اجتماع على جدول أعماله ، وله أن يضيف إلى الجدول مسائل غير المدونة فيه بقرار يصدر بالأغلبية(١).

١٥ — وتعد الأمانة العامة جدول أعمال المجلس ، ويبلغه الأمين العام للدول الأعضاء مع الدعوة للاجتماع . ويعرض هذا الجدول على المجلس كمشروع ، وللمجلس أن يقبله أو يرفضه أو يعدله .

ويدرج فى جدول أعمال كل دورة عادية تقرير عن أعمال الأمانة العامة فى المدة بين الدورتين ، وعن الإجراءات التى اتخذت لتنفيذ قرارات المجلس .

ويقضى النظام الداخلى للمجلس أيضاً بأن يرفق بجدول الأعمال المذكرات التفصيلية لما يعرض من موضوعات وتقارير تقدمها اللجان أو غيرها من الجهات(٢).

وجدول الأعمال مقسم إلى فقرات يشير كل منها إلى الموضوع المعروض على المجلس إجمالا ؛ كما يتضمن بنداً خاصاً بمجمل المسائل السياسية العربية التى يثيرها أى عضو ، وهذا البند يشمل المسائل السياسية التى تطرأ أثناء فترة تعطيل المجلس أو التى تنشأ أثناء دور الانعقاد ، وللمجلس الرأى الأخير فى قبولها أو رفضها أو إحالتها على لجنة أو على الأمانة العامة لدراستها كما سلف ذكره(٣).

ولا يدرج فى جدول أعمال الدورات غير العادية مسائل غير التى عقدت الدورة للنظر فيها . إلا أنه يجوز للمجلس باجماع الأراء أن يقرر النظر فى غيرها من المسائل(٤).

---

(١) وقد أشار عزام باشا الى أن المسائل التى تدرج فى جدول الأعمال أثناء انعقاد المجلس يجب أن تكون خاصة بأمر طارىء يلزم نظره على وجه الاستعجال . الا أن هذا الشرط لم يورد فى المادة ٩ من النظام الداخلى ، وعلى كل فالأمر يرجع تقديره للمجلس .
الاجتماع العادى الخامس / ص ٨١ و ٨٣ .

(٢) المادة الثامنة من النظام الداخلى للمجلس .

(٣) الاجتماع العادى الثانى / ص ٥ و ١٠ .
الاجتماع العادى الثالث / ص ٩ و ١٠ .

(٤) المادة العاشرة من النظام الداخلى للمجلس .

١٦ — واجتماعات المجلس سرية ، إلا فى الحالات التى يقرر فيها العلنية بأغلبية الآراء(١).

ويفتتح الرئيس الجلسة ويفضها ويرفعها ويدير أعمال المجلس ، ويراعى تطبيق أحكام الميثاق والنظام الداخلى ، ويعلن إقفال باب المناقشة ويطرح الاقتراع لأخذ الرأى فيه ويعمل على انشاء اللجان التى يقرر المجلس تأليفها ، ويبلغ الرسائل التى تخصه ..... الخ (٢).

وإذا تعذر على الرئيس، لسبب ما، أن يتولى الرياسة، تولاها نيابة عنه أحد الممثلين للدولة التى لها حق رياسة الدورة ، بحسب ترتيبهم فى وثيقة الاعتماد. وإذا لم يكن للدولة صاحبة الشأن ممثل، غير الرئيس المعتذر، أسندت الرياسة الوقتية لأكبر رؤساء الوفود سناً(٣).

١٧ — ويحضر الأمين العام ، أومن ينيبه من مساعديه ، جلسات مجلس الجامعة(٤)، ويشرف على وضع مضابط الدورات العادية وغير العادية(٥). ويجوز أن يعاونه فى جلسات المجلس، أويحل محله بها، مندوب أو أكثر يتولى اختيارهم(٦).

ويتولى الأمين العام تنظيم سكرتارية المجلس وسكرتارية اللجان التى يعينها المجلس . وتعد الأمانة العامة مضابط ومحاضر الجلسات وتطبعها وتوزعها بأسرع ما يمكن ؛ وعلى من يريد تصحيح أقواله أن يبلغ ذلك للأمانة العامة فى الثمانى

---

(١) المادة الثانية عشرة من النظام الداخلى للمجلس .

(٢) المادة الخامسة عشرة من النظام الداخلى للمجلس .

(٣) المادة السادسة عشرة من النظام الداخلى للمجلس .

(٤) المادة الثالثة عشرة من النظام الداخلى للمجلس .
وكان مشروع لجنة اللوائح يقضى بأن ينوب عن الأمين العام ، فى جلسات المجلس ، الأمناء المساعدين ، وقد رأى المجلس عدم تقييد الأمين العام فى ذلك . الاجتماع العادى الثالث / ص ٦١ .

(٥) المادة الثانية عشرة من النظام الداخلى للمجلس .

(٦) الفقرتين الأولى والثانية من المادة الحادية والعشرين من النظام الداخلى للمجلس .

والأربعين ساعة التالية . وبعد انقضاء المدة المحددة لتصحيح الأقوال يعتمد المجلس المضابط والمحاضر ويوقع رئيس المجلس والأمين العام عليها(١) .

إلا أنه يجوز للمجلس أن يقرر عدم وضع مضبطة لجلساته ، وفى هذه الحالة يكتفى بمحضر يثبت فيه القرار الذى يصدره المجلس بنصه ، ويوزع هذا المحضر على الأعضاء أسوة بالمضابط ، ويعتمد من المجلس ثم يوقع عليه الرئيس والأمين العام(٢) .

١٨ – وللمجلس أن يعهد إلى أحد أعضائه بدرس موضوع معين والقيام بوظيفة المقرر . وتوزع التقارير المقدمة ، فى مثل هذه المسائل ، على الأعضاء قبل الجلسة التى يبحث فيها الموضوع بيوم على الأقل . ويتلى التقرير فى الجلسة أو يكتفى بالتوزيع الذى تم مقدماً حسبما يتراءى للمجلس . وللمقرر على كل حال أن يدلى للمجلس بما يراه ضرورياً من الإيضاحات .

١٩ – وللمجلس أن يؤلف لجاناً مؤقتة ، عند بحث موضوع معين ، غير اللجان الدائمة ، من بين أعضائه وحدهم أو بالاشتراك مع غيرهم ؛ وله أن يستعين فى هذه اللجان بالخبراء والإخصائيين ، كما له أن يرخص لها بالانتقال إلى بلاد الدول الأعضاء فى الجامعة إذا رأى ضرورة لذلك من أجل استيفاء بحث المسائل المحالة عليها . وتقدم هذه اللجان للمجلس تقارير بنتائج دراستها(٣) .

وقد دأب المجلس على تأليف لجنة من أعضائه لدراسة كل موضوع محال عليه من اللجان الدائمة أو الأمانة العامة أو أى موضوع يقتضى بحث سياسى خاص . وينشئ المجلس أية لجنة بقرار يصدره معيناً فيه أعضاء اللجنة ومحدداً مهمتها ، كما حدث فى القرارات الآتية :– القرار الصادر فى ٨ نوفمبر سنة ١٩٤٥ بتأليف لجنة لإعداد مقترحات سياسية تتعلق بفلسطين ، والقرار الصادر فى ٨ يونيو سنة ١٩٤٦ بإنشاء لجنة خاصة بالشؤون الخارجية ولجنة خاصة بالشؤون الداخلية

---

(١) المادة الرابعة والعشرون من النظام الداخلى للمجلس . (راجع اقتراحات الأمانة العامة فيما يتعلق بالتصديق على مضابط الجلسات) .
الاجتماع العادى الخامس ص/ ١٣٣ ؛
(٢) المادة الخامسة والعشرون من النظام الداخلى للمجلس .
(٣) المادة الثامنة عشرة من النظام الداخلى للمجلس .

لبحث ما يجب أن تقوم به الدول العربيـة لعرب فلسطين(١)، والقرار الصادر بتاريخ ١٨ نوفمبر سنة ١٩٤٦ بتأليف لجنة لدراسة الميزانية المقـدمة من الأمانة العامة ، ولجنة لدراسة المقترحات المقدمة من لجنة المواصلات ومن لجنة الجوازات والجنسية .

وقد جرى المجلس على العمل بتعيين مقرر لكل من تلك اللجـان وعلى أن يكون أصغر الأعضاء سناً(٢).

٢٠ — وتدور المناقشات فى المجلس وفق النظام التالى :

يبسط الرئيس الموضوع بسـطاً مجملا ، ثم يعطى الكلمة للأمين العـام أو المقرر ، ثم للأعضاء على التوالى بحسب ترتيب طلبها من الرئيس . ثم يطرح الرئيس على المجلس الاقتراح باقفال باب المناقشة ، فاذا وافقت أغلبية المجلس أعلن الرئيس القرار بذلك .

وتقدم مشروعات القرارات والتعديلات والاقتراحات التى يراد أخذ الرأى عليها مكتوبة . ويكون أخذ الرأى بالمناداة بالاسم ، ويعلن الرئيس نتيجة أخذ الآراء(٣) .

واقتراع المجلس علنى ، إذ يتم بالمناداة بالاسم ، ولم يأخذ بنظام السرية الذى ورد فى مشروع لبنان(٤).

• • •

---

(١) الاجتماع العادى الثانى /ص ٩٢ .
الاجتماع الرابع غير العادى /ص ٩ .
(٢) الاجتماع العادى الخامس /ص ١٢ و ٢٠ .
(٣) المادة السادسة والعشرون من النظام الداخلى للمجلس .
(٤) المادة الحادية عشرة من مشروع لبنان . ل. ف. س/ص ٢٣ .

الباب الثانى

مهمة المجلس واختصاصاته

الفصــل الأول

مهمة المجلس

مادة ٣ (فقرة ٢): وتكون مهمته القيام على تحقيق أغراض الجامعة ومراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فيها من اتفاقات فى الشؤون المشار اليها فى المادة السابقة وفى غيرها .

ويدخل فى مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعيــة .

تقابل المادة ٣ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

١٩ ــ المجلس هو الهيئة الأساسية فى جامعة الدول العربية ، ومهمته الأولى بالتالى هى العمل على تحقيق الأغراض التى أنشئت الجامعة من أجلها ، تلك الأغراض التى نص عليها فى المادة ٢ من الميثاق ، أعنى العمل على توثيق الصلات بين الدول المشتركة فى الجامعة ، وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة فى شؤون البلاد العربية ومصالحها .

---

(١) مشروع اللجنة الفرعية السياسية :
المادة ٣ ــ تكون مهمة المجلس مراعاة تنفيذ ماتبرمه هذه الدول فيما بينها من الاتفاقات ، وعقــد اجتماعات دورية لتوثيق الصــلات بينها وتنسيق خططها السياسية بقدر الامكان تحقيقا للتعاون فيها ، وصيانة لاستقلالها وسيادتها من كل اعتداء بالوسائل الممكنة ، وللنظر بصفة عامة فى شؤون البــلاد العربية ومصالحهــا . كما يدخل فى مهمــة المجلس ايجاد وسائل التعاون مع المؤسسات الدوليــة التى قد تنشأ فى المستقبل لضمان الأمن والســلام ولتنمية العــلاقات الاقتصادية والاجتماعيــة وسواها مما يعود بالخير العام . ل. ف. س/ص ٩٧ .

وبوصفه هيئة سياسية، أنيط بها المحافظة على استقلال الدول العربية، وهى أولى أغراض الجامعة، ينظر المجلس فى جميع المسائل الخاصة بالوضع القومى لكل بلد عربى. وقد التجأت إليه سوريا ولبنان فى نزاعهما مع فرنسا، فكانت أول قضية عرضت عليه هى مسألة الجلاء عنهما(١)؛ كما نظر بالتوالى وأصدر قراراته فى كل من قضايا فلسطين(٢) ومصر(٣) وغيرها من المسائل المتعلقة بشؤون الدول والشعوب العربية قاطبة(٤)، واتخذ فيها قرارات شتى كانت دائماً باجماع الآراء ومحققة لأغراض الجامعة.

وأصبح المجلس فى الواقع قبلة كل شعب عربى ومقصد آماله ومحط رحاله إذا ما شكا حالته القومية أو طلب تدخل الجامعة للأخذ بناصره. ومظهر ذلك فيض الرسالات والنداءات التى ترسل إلى المجلس والوفود التى تطلب المثول بين يديه لبث شكواها(٥).

ولما كان المجلس يقدر مسئوليته الدولية حق التقدير، ويعتقد بأنه لا يجوز له مبدئياً أن يتصل إلا بالدول، وأنه إذا وافق على السماح لمندوبى الشعوب المضطهدة بالمثول أمامه فانه سيفتح باباً يتعذر مواجهة احتمالاته مستقبلا والتكهن بنتائجه الدولية، فقد قرر أن لا يقبل مثول وفود أهلية، وأنه يجب أن تقدم التقارير والشكاوى عن طريق الأمانة العامة التى ترفعها بدورها إلى المجلس ليضطلع عليها، وأن تعرض الرسائل على المجلس مباشرة لينظرها أولا بأول ضمن جدول الأعمال(٦).

---

(١) الاجتماع العادى الأول (٤ ـ ١١ يونية سنة ١٩٤٥) ص٢، ٢٧ و ٦٦.
(٢) تعرض المجلس لقضية فلسطين فى جميع دوراته العادية وغير العادية.
(٣) الاجتماع غير العادى الرابع (٨ ـ ١٢ يونية سنة ١٩٤٦)/ ص٢٧ و٣١.
الاجتماع العادى السادس (١٧ـ٢٩ مارس سنة ١٩٤٧)/ ص ٢٧ و ٣١.
(٤) تعرض المجلس لقضايا طرابلس الغرب وشمال افريقيا فى أكثر من اجتماع له. راجع فيما يخص طرابلس توصية المجلس الحكومات العربية ببذل كل ما تستطيع من المساعى والمجهودات لتحقيق استقلال طرابلس وبرقة واقامة حكومة عربية فيها واستفتاء أهلها فى نظام الحكم الذى يريده استفتاء تشرف عليه جامعة الدول العربية. (١١ يونيو سنة ١٩٤٦).
الاجتماع غير العادى الرابع / ص ٦٩.
(٥) الاجتماع العادى الثالث / ص ٥، ١٥ و ١٧.
(٦) الاجتماع العادى الثالث / ص ٥ و ٦.

٢٠ — وقد اضافت المادة ٣ من الميثاق إلى هذه المهمة الأولى التى يضطلع بها المجلس مهمة أخرى تتعلق بأمرين : أولهما خاص بمراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فى الجامعة من اتفاقات فى الشؤون التعاونية المنصوص عليها فى المادة ٢ وغيرها ؛ وثانيهما خاص بتقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الدولية والاقتصادية والاجتماعية .

والأمر الأول نتيجة حتمية لوجود الجامعة كأداة للتعاون بين الدول العربية المشتركة فيها . وتحقيقاً لهذا التعاون فان الاتفاقات التى تبرمها تلك الدول تحقق أغراض الجامعة نفسها . ولا يحدد نص المادة الثانية مجال تعاون الدول العربية إذ أن المادة ٣ عمدت فى نهاية فقرتها الثانية إلى إضافة عبارة « وفى غيرها » إلى الشؤون المشار إليها فى المادة السابقة ، وأريد بهذه العبارة المضافة أن يندرج تحتها الشؤون التشريعية التى لم تر اللجنة التحضيرية ضرورة للنص عليها فى المادة الثانية(١) ، غير أنه ليس هناك ما يمنع من أن يعم التعاون شؤوناً أخرى إذا ما توافرت سبلها .

وقد فصّلت المواد اللاحقة ما أجملته المادة الثالثة من اختصاصات المجلس ؛ فالمادتان الخامسة والسادسة توضحان عمل المجلس لتحقيق الأمن العربى بما نصتا عليه من إجراءات لفض ما يقوم بين الدول الأعضاء فى الجامعة من منازعات ، ولدفع كل اعتداء يقع ، أو يوشك أن يقع ، على دولة عضو فى الجامعة . وتربط المادة الرابعة بين المجلس واللجان المنشأة لتحقيق أغراض الجامعة التعاونية فى الشؤون ذات الصبغة الفنية ، تلك اللجان المكلفة بوضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول الأعضاء فى الجامعة .

١٠ — أما الأمر الثانى ، فهو خاص بتقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية

(١) ل . ت . م / ص ١٠ .

والاجتماعية بين دول العالم بأجمعه ، وقد عهدت به المادة ٣ إلى المجلس بصفته ممثل الجامعة وأداتها السياسية فى ساحة المجتمع الدولى .

ولما لم تكن هيئة الأمم المتحدة قد أنشئت بعد عندما وضع الميثاق العربى ، ولما كان العالم لم يكن يعرف بعد من نظامها المقبل إلا ما جاء فى مقترحات « دمبارتن أوكس » ، فكان من المتعذر على واضعى الميثاق تحديد مركز جامعة الدول العربية من هيئة الأمم المتحدة ؛ غير أنه كان أيضاً لا يمكن تجاهل أمر الهيئة العالمية الجديدة وهى على وشك التأسيس ، إذ وقع الميثاق العربى ، فى مارس سنة ١٩٤٥ ، وكانت الولايات المتحدة قد دعت الأمم المتحدة للاجتماع فى سان فرنسسكو فى أبريل سنة ١٩٤٥ لوضع ميثاق لتنظيم عالم ما بعد الحرب(١) .

ولهذا السبب جاءت الفقرة الثالثة من المادة ٣ من الميثاق عامة فى صيغتها . واكتفى واضعو الميثاق بالتعبير عن الهيئات الدولية المنتظرة بذكر الغرض الأساسى منها ، وهو كفالة الأمن والسلام ، وبتكليف المجلس بإيجاد الصلة وإقرار وسائل التعاون بين هذه الهيئات وبين الجامعة(٢) .

ويبدو أن فى تعبير المادة ٣ من الميثاق العربى تفرقة بين الهيئات الدولية التى قد تنشأ مستقبلا لكفالة الأمن والسلام وتلك التى قد تنشأ لتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية ؛ ويتبين من الأعمال التحضيرية أن واضعى الميثاق تعرضوا بالفعل لهذه التفرقة حيث بدا من اقتراحات « دومبارتن أوكس » أن العلاقات الاقتصادية والاجتماعية كانت تدخل فى اختصاص هيئة أخرى للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ، بوصفها مسائل مستقلة وليست بوسيلة لتدعيم الأمن فقط ، وبالتالى كانت تخرج عن اختصاص مجلس الأمن المزمع إنشاؤه(٣) .

وقد اتصلت جامعة الدول العربية بهيئة الأمم المتحدة بعد تأليفها ، ولكن لم يتم بعد الربط بين الجامعة والأمم المتحدة على الأساس القانونى والسياسى الموضح

---

(١) أما بروتوكول الاسكندرية فلم يتعرض لأمر التعاون مع الدول الأجنبية لأنه حرر فى تاريخ (سبتمبر سنة ١٩٤٥) لم يكن فيه لأحد مجال ليتنبأ بشىء عن النظام السياسى المستقبل للعالم .

(٢) ل . ت . م / ص ١٠ .

(٣) ل . ت . م / ص ١٠ .

فى الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة المخصص للتنظيمات الإقليمية(١).

ولاشك أن أمام الجامعة مجال واسع لتجعل من نفسها آداة السلم والأمن فى المحيط العربى ، بل فى محيط الشرق الأوسط بأسره ، ما دامت مبادئها ومقاصدها متمشية ومبادئ ومقاصد الهيئة العالمية .

ومن البديهى أن نشاط الجامعة فى هذه الناحية يكون ضمن نشاط الأمم المتحدة ويدور فى دائرة هذه المنظمة . ويقع على الدول العربية الأعضاء فى الهيئتين مسؤولية توجيه سياسة الجامعة على هدى التيارات الدولية المتباينة فى الأمم المتحدة لتحقيق أكبر فائدة للأمن والمصالح العربية(٢).

الفصل الثانى

اختصاصات المجلس السياسية

المجلس هو الهيئة الأولى فى جامعة الدول العربية ومحور نشاطها ومصدر السلطات فيها ، وعمله يتكيف وحياة الجامعة السياسية والفنية والإدارية ، ولذا فان اختصاصاته ثلاث :

الأول يشمل الشؤون السياسية ، وقد أنيط بها المجلس ليحقق الأغراض الأساسية الأولى التى تهدف إليها الجامعة ، وهى توحيد سياسة البلاد العربية والسهر على السلام والأمن العربى .

والثانى يشمل الأعمال التى تحقق التعاون بين البلاد العربية فى الشؤون الفنية غير السياسية .

أما الثالث ، فيتعلق بأعمال الجامعة الإدارية وبتنظيمها وما يتفرع عن هذا التنظيم من أمور.

---

(١) المواد ٥٢ الى ٥٤ من ميثاق الأمم المتحدة .
(٢) الاجتماع العادى الثانى / ص ٢١ .

الفرع الأول

فى التوســـط والتحكيم

مادة ٥ ـ لا يجوز الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة • فاذا نشب بينهما خلاف ، لايتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض هذا الخلاف ، كان قراره عندئذ نافذا وملزما •

وفي هذه الحالة ، لا يكون للدول التى وقع بينها الخلاف ، الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته •

ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينها •

وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط باغلبية الآراء •

تقابل المادة ١٣ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) •

٢١ — إن مهمة المجلس الأولى ، فى تحقيق أغراض الجامعة ، السهر على السلام والأمن العربى ،الذى يتعلق أمرهما على قبول الدول الأعضاء فى الجامعـة مبدأ عدم الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات والخلافات ومعالجتها بالطرق السلمية المتفق عليها فى العرف الدولى ، وهى اجمالا المفاوضة والتوسط والتحكيم .

وقد تضمـّنت الفقرة الأولى من المادة ٥ من الميثاق ، تعهد الدول الأعضاء فى الجامعة بعدم الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بينها ؛ وعالجت بقية المـادة تسوية هذه المنازعات عن طريق التوسط والتحكيم . وبهذا الوضع يتبين لنا أن واضعى الميثاق قد افترضوا أن الدول المتنازعة قد استنفدت كل الطرق السلميـة العادية قبل أن يصل الأمر إلى المجلس ، أعنى أن تكون هذه الدول قد عملت

---

(١) مشروع اللجنة الفرعية السياسية :
المادة ١٣ ـ لايجوز الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فاذا نشب بينها خلاف ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض هذا الخلاف كان قرار المجلس عندئذ نافذا وملزما • ولا تخضع للتحكيم الخلافات المتعلقة باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها •
ويتوســـط المجلس فى الخـلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما •
ل • ف • س / ص ٩٨ •

على فض مشاكلها بالمفاوضات المباشرة أو بالطرق الودية الأخرى ، كطلب تدخل أو توسيط دولة صديقة أو تعيين هيئة مصالحة أو تحكيم خاصة ... الخ . فاذا فشلت هذه المحاولات أو تعذر الالتجاء إليها لسبب ما ، عندئذ يعنى المجلس بالأمر وتنظم المادة ٥ طريق تدخله .

وعمل المجلس ينطوى على نظامين ، لكل منهما قواعده وشروط تطبيقه ، يقابلهما اختصاصان مختلفان : النظام الأول أساسه التوسط ، والنظام الثانى هدفه التحكيم .

أما التوسط ، فهو عمل ودى مصدره الرغبة فى التوفيق بين الطرفين المتنازعين إذ أن الوسيط يتقدم إليهما باقتراح عسى أن يفوز برضائهما و يحسم بذلك خلافهما . ومن طبيعة التوسط عدم تقييد الطرفين المتنازعين بالحل المقترح ، أى أنه غير ملزم لهما ، وهو أسلم الطرق لمعالجة الخلافات بين الدول بدون مساس بشعور الغيرة القومية والسيادة(١) .

أما التحكيم فانه عمل ذو صبغة قضائية . فالحكم ليس من اختصاصه الاقتراح لإرضاء الطرفين والوصول إلى حل وسط وموفق ، بل إنه يفصل بين ادعاءات المتنازعين ويصدر حكماً ، له من قوة الإلزام ما للأحكام التى تصدرها المحاكم . وإذا كانت قوة الإلزام فى المضمار الدولى ما زالت أدبية وقانونية ، ولم تنهض بعد إلى مرتبة القوة التنفيذية التى للأحكام الوطنية ، إلا أنه ، لما كان يهم الدول ألا تظهر بمظهر المستهتر بالقانون والآداب الدولية ، فانها قد دأبت على قبول وتنفيذ قرارات التحكيم التى تصدرها الهيئات القضائية الدولية . ولذلك فان هذه الدول تنفر عادة من قبول التحكيم بدون ضمانات تتعلق بشخصية الحكم وشروط تنظيم التحكيم ومداه ، الأمر الذى ليس له محل فى حالة الوساطة .

٢٢ — وقد أخذ الميثاق بهذا الفارق بين الوساطة والتحكيم ووضع للتحكيم قيوداً ليس لها من مبرر فى حالة الوساطة .

ففى صدد التوسط يجوز للمجلس ، بل إن من واجبه ، التدخل فى كل خلاف يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين دولة أخرى ، سواء

---

(١) سامى جنينه بك . القانون الدولى العام . الطبعة الثانية ١٩٣٨ / ص ٥٥٧ .

كانت من دول الجامعة أو من غير الدول الأعضاء فيها . والنص على أمر تدخل المجلس ، حتى فى حالة تعلق النزاع بدولة ليست عضواً فى الجامعة ، كان متفقاً عليه فى كلا المشروعين اللبنانى والعراقى(١) ، وهو أمر طبيعى يسهل فهمه إذ أن الوساطة ليس فيها شىء من الإلزام كما سلف بيانه .

ولا يتعلق التوسط على قبول الطرفين المتنازعين ، فيكفى مثلا أن يعلم أحد الأعضاء فى الجامعة بأن هناك خلافاً وقع بين بعض الدول العربية أو بين إحداها ودولة أجنبية ، ويخشى أن يتفاقم ، ليعرض على المجلس بأن يتوسط فى الموضوع (٢).

وجدير بالذكر أن ميثاق الأمم المتحدة جاءت عباراته صريحة وواسعة فى هذا الصدد ، فالمادة الخامسة والثلاثون منه تقضى بأن لكل عضو من الأمم المتحدة أن ينبه مجلس الأمن ، أو الجمعية العامة ، إلى أى نزاع أو موقف من النوع المشار إليه فى المادة السابقة ؛ بل إن لكل دولة ليست عضواً فى « الأمم المتحدة » أن تنبه مجلس الأمن ، أو الجمعية العامة ، إلى أى نزاع تكون طرفاً فيه ، إذا كانت تقبل مقدماً فى هذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق . كما تنص المادة السادسة والثلاثون على أن لمجلس الأمن أن يتدخل فى أية مرحلة من مراحل نزاع من شأنه أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر ، أو موقف شبيه به ، وأن يوصى بما يراه ملائماً من الاجراءات وطرق التسوية .

٢٣ — ولا يهم نوع النزاع القائم ، إذ القصد من تدخل مجلس الجامعة هو التوفيق بين الطرفين لانهاء المشكل . وينبغى الإشارة إلى أنه ، بحسب الوضع المقرر فى الفقرة الأولى من المادة الخامسة من الميثاق العربى ، لايجوز

(١) المادة ١٤ من مشروع العراق :
اذا وقع خلاف بين دولة من دول الجامعة العربية وبين دولة أخرى أجنبية جاز لمجلس الجامعة ، بناء على طلب أى دولة عربيـة أو أجنبية ، كما يجوز له من تلقاء نفسه ، أن يعرض وساطته لحسم الخلاف . فاذا لم ينجح فى الوساطة اتخـذ بالاجماع من التدبيرات ما يكفل سـلامة الدولة العربية الواقعة فى هذا النزاع ، وأشار بتنفيذه على الدول أعضاء الجامعة .
ل . ف . س . /ص ٢٠ .
تقابلها المادة الرابعة عشرة من مشروع لبنان ونصها :
يتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وأية دولة أخرى من دول الجامعة وغيرها للتوفيق بينهما .
ل . ف . س/ص ٢٣ .
(٢) ل . ت . م/ص ١٢ .

الالتجاء إلى المجلس للتحكيم فى الخلافات التى تتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها . ونظراً لطبيعة التوسط غير الملزمة، فان للمجلس، الذى حرم عليه النظر فى الخلافات سالفة الذكر بصفته حكماً ، أن يتدخل فى أمرها ، ومن تلقاء نفسه ، لتسويتها بصفته وسيطاً وللتوفيق بين الطرفين المتنازعين . والشرط الوحيد الذى وضعه الميثاق لكى يجوز للمجلس التدخل هو خشية وقوع حرب من جراء هذا الخلاف ، وتقدير هذا الأمر متروك للمجلس كما سنبين بعد(١).

والقرار الذى يصدره المجلس بصفته وسيطاً فى الخلاف ، كما سبق أن ذكرنا، لايلزم الطرفين المتنازعين ، لأنه ليس بقرار تحكيم ، بل اقتراح للتوفيق ؛ ومن ثمة، فلجميع الدول الأعضاء فى الجامعة الحق فى حضور اجتماع المجلس المخصص لبحث النزاع والاشتراك فى هذا البحث وفى القرار الذى سينتهى إليه ؛ بل أن فى اشتراك الخصمين فى معالجة الخلاف ظرفاً صالحاً لإنهاء النزاع بطريقة عاجلة وموفقة.

فمما لاجدال فيه أنه فى حالة ما إذا قام نزاع بين دولة عضو فى الجامعة ودولة غير مشتركة فيها، وعرض الأمر على المجلس، أو تدخل المجلس من تلقاء نفسه للعمل على تسويته ، يجب على المجلس ، وهو فى صدد الوساطة ، أن يدعو الطرف الغير عضو فى الجامعة إلى الاشتراك فى مداولاته المخصصة لبحث النزاع لإنهائه بالتوفيق(٢). وهذا أمر يقضى به ضمنا حكم الفقرة ٣ من المادة الخامسة وطبيعة التوسط .

ويؤيد هذا الرأى ما جاء فى المادة الثانية والثلاثين من ميثاق الأمم المتحدة التى تنص على أن « تدعى أية دولة ليست عضواً فى الأمم المتحدة إلى الاشتراك فى مناقشات مجلس الأمن المتعلقة بالنزاع الذى تكون طرفاً فيه »(٣). وإذا لم يكن

---

(١) ل. ت. م/ص ١٣ .

(٢) وجدير بالاشارة أنه عندما كان مجلس الجامعة ينظر فى قضية جلاء الجيوش الفرنساوية عن سوريا ولبنان ذكر عزام باشا أنه علم أن فرنسا لاترفض وساطة الجامعة العربية ؛ غير أن هذا الاحتمال لم يتحقق .
الاجتماع العادى الأول /ص ٣٠ .

(٣) المادة الحادية والثلاثون من ميثاق الأمم المتحدة :
لكل عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » ، من غير أعضاء مجلس الأمن ، أن يشترك بدون تصويت فى مناقشة أية مسألة تعرض على مجلس الأمن=

لهذه الدولة حق التصويت فى المجلس فذلك يرجع إلى طبيعة تكوين مجلس الأمن ومركزه الخاص فى نظام الأمم المتحدة . أما فى صدد ميثاق الجامعة العربية ، وفى حالة عرض النزاع على أساس التوسط ، فإن اشتراك الدولة التى ليست عضواً فى الجامعة هو اشتراك فعلى فى المداولات وفى وضع القرار الذى يصدره المجلس . ومما يؤيد ذلك أيضاً ترتيب نصوص المادة ٥ . فالفقرة الثانية من هذه المادة ، وهى الخاصة بالتحكيم ، قضت باستبعاد الدول التى وقع بينها الخلاف من مداولات المجلس وقراراته ، وقد جاءت هذه الفقرة سابقة للفقرة الثالثة الخاصة بالوساطة . ومما لاشك فيه أنه كان ينبغى على المجلس أمام خلو الميثاق من كل إشارة إلى هذا الأمر التعرض له فى نظامه الداخلى .

٢٤ — ويبدو أن هناك بعض اللبس فيما أشارت إليه الفقرة الأخيرة من المادة ٥ فى صدد القرارات الخاصة بالتوسط من أن هذه القرارات تصدر ، على غرار قرارات التحكيم ، بأغلبية الآراء ؛ وربما يتطرق إلى الذهن أن الأغلبية المذكورة ينصب أمرها على قرار التوسط نفسه . والواقع غير ذلك ، فالأغلبية المشار إليها فى هذه الفقرة تعود على الاجراءات التمهيدية التى تسبق قرار التوسط لا على القرار ذاته . وقد قال السنهورى باشا ، فى هذا الخصوص ، أثناء بحث مشروع الميثاق فى اللجنة التحضيرية ما يأتى :

«لنفرض أن هناك خلافاً بين دولتين. فأول ما يعرض على المجلس هو تحديد نوع هذا الخلاف وهل هو من النوع الذى يجوز التوسط فيه لأنه يخشى منه وقوع حرب أم لا ، وفى هذا الشأن يتخذ القرار بأغلبية الآراء . وإذا ما انتهى

= اذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بها بوجه خاص .
وتنص المادة الثانية والثلاثون على أن كل عضو من أعضاء «الأمم المتحدة» ليس بعضو فى مجلس الأمن ،وأية دولة ليست عضوا فى «الأمم المتحدة»، اذا كان أيهما طرفا فى نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثه ، يدعى الى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق فى التصويت ، ويضع مجلس الأمن الشروط التى يراها عادلة لاشتراك الدولة التى ليست من أعضاء « الأمم المتحدة » .
وتقابل هذه المادة الفقرة الخامسة من المادة ٤ من عهد عصبة الأمم .

المجلس من هذا الموضوع ، يرى ما إذا كان التوسط مناسباً أم غير مناسب . فاذا ما حلت هذه المسألة بأغلبية الآراء أيضاً ، لايبقى أمام المجلس غير التوسط ، وليس فيه قرار ملزم لأن من طبيعته عدم الإلزام»(١). وقد أثبت ذلك فى محاضر اللجنة بناء على طلب سمير الرفاعى باشا .

٢٥ – أما التحكيم ، فان قرار المجلس فيه يكون نافذاً وملزماً ، وهذا النفاذ وهذا الإلزام مبنيان على أساس أن الفريقين المتنازعين قد قبلا الالتجاء إلى المجلس وفوضاه أمر الفصل فى النزاع القائم بينهما ، إذ أن عمل المجلس فى هذا الصدد عمل قضائى برضاء الطرفين .

ولاشك أن التحكيم ، عن طريق المجلس ، يجب أن يراعى فيه الشروط التى أقرها العرف الدولى فى هذا المجال ؛ ومنها ضرورة اتفاق الطرفين المتنازعين على وضع صك التحكيم compromis arbitral ، وهو الاتفاق الذى يتضمن تحديد نقط الخلاف .

٢٦ – وبصريح نص الفقرة الأولى من المادة ٥ فان الخلافات التى تتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ليست من المسائل التى تخضع للتحكيم .

والواقع أنه لما دارت المناقشة ، فى اللجنة الفرعية السياسية ، حول تقرير نوع التحكيم الذى سيأخذ به الميثاق ، كان الشيخ يوسف ياسين يتمسك بأن يكون التحكيم شاملا وإجبارياً ، وفقاً للمبادئ التى بسطتها المملكة العربية السعودية فى مذكرتها المقدمة للمرحوم أحمد ماهر باشا بتاريخ ٣ يناير سنة ١٩٤٥(٢).

وقد عارض فكرة التحكيم الإجبارى السيد هنرى فرعون معتذراً بأنه «لايستطيع أن يقبل أى اقتراح لاينص فيه صراحة على أن التحكيم اختيارى وفقاً لما جاء فى البروتوكول » ؛ وأضاف على ذلك ، إنه « لايستطيع قبول التحكيم إطلاقاً فى أمور معينة مثل استقلال الدولة وسيادتها وسلامة أراضيها » ؛ بل إنه لايستطيع قبول « أن يكون التحكيم جائزاً ، فى هذا الصدد ، حتى إذا اتفقت عليه الدول ذات الشأن »(٣).

---

(١) ل٠ ت٠ م/ص ١٣ ٠
(٢) ل٠ ف٠ س/ص ١٧ ، ٥٢ و ٦٧ ٠
(٣) ل٠ ف٠ س/ص ٥٣ و ٥٤ ٠

وكان المشروع اللبنانى يتضمن أيضاً أموراً أخرى ، لايجوز فيها الالتجاء إلى التحكيم ، وقد ذكرت بأنها « الخلافات التى تمس مصالح دولة غير مشتركة فى الجامعة والخلافات التى يعود البت فيها للقضاء الوطنى »(١).

وإذا كانت هذه التحفظات الأخيرة قد سقطت أثناء مناقشات اللجنة الفرعية السياسية(٢) ؛ فإنه لم يكن فى الواقع من ضرورة للنص على أى من الاستثناءات الواردة فى المادة الخامسة من الميثاق، إذ من المسلم به أن النزاع الذى يقوم بين دولة عضو فى الجامعة ودولة غير عضو فيها تكون تسويته، بادئ ذى بدء، بالطرق السلمية المعتادة بين الطرفين، فاذا تعذر ذلك وكان هناك مجال لتدخل المجلس، فانه لايجوز للمجلس ، وفقاً لأحكام الميثاق العربى، أن يتدخل دون رضاء الطرفين ، إلا إذا كان ذلك على أساس الوساطة (المادة ٥)، فاذا أدت الوساطة إلى حسم النزاع كان بها ، وإلا فلا يجوز للمجلس أن يتدخل بقصد التحكيم إلا بموجب اتفاق الطرفين؛ أما فى حالة عدم الاتفاق بينهما وخشى قيام الدولة الغير عضو فى الجامعة بعمل عدائى ضد الدولة العضو فيها ، فان المجلس يتدخل فى الخلاف وفقاً لأحكام المادة ٦ من الميثاق(٣).

وفيما يختص بالمسائل التى يعود البت فيها للقضاء الوطنى ، فمن المسلم به، فى القانون والعرف الدولى ، أنها تدخل فى نطاق ما اصطلح على تسميته بالنطاق

---

(١) المادة ١٢ من مشروع لبنان :

لايجوز الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دولتين من دول الجامعة ، فاذا وقع خلاف ما ، يعمد الى حله بالطرق الدبلوماسية العادية ، أو يتوسط مجلس الجامعة ، أو بالتحكيم لدى هذا المجلس بعد الموافقة على ذلك من السلطات التشريعية وفقا للقوانين الدستورية النافذة فى كل دولة . ويجرى التحكيم وفقا للأصول المبينة فى النظام الخاص الملحق بهذا الميثاق. على أنه لا يجوز الالتجاء الى التحكيم فى الأمور الآتية :

أولا — فى الخلافات المتعلقة بسيادة الدول واستقلالها وحدودها ،

ثانيا — الخلافات التى تمس مصالح دولة غير مشتركة فى الجامعة ،

ثالثا — فى الخلافات التى يعود البت فيها للقضاء الوطنى .

ل. ف. س/ص ٢٣ .

(٢) ل. ف. س/ص ٢٣ ، ٥١ و ٥٤ .

(٣) ل. ف. س/ص ٥٥ .

المحتفظ به ، domaine réservé ، والخاضع للسلطان القومى دون الحاجة إلى النص عليه فى المعاهدات(١).

ويلاحظ ، فى هذا الصدد ، أن الأمم المتحدة رأت أن تشير صراحة إلى هذا الأمر ، فنصت فى الفقرة السابعة من المادة ٢ من ميثاقها على أنه ليس فى الميثاق ما يسوغ « للأمم المتحدة » أن تتدخل فى الشؤون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ؛ على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع ، وهى الأعمال التى يتخذها مجلس الأمن فى حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان(٢).

ولما كانت العراق أيضاً قد تقدمت إلى اللجنة الفرعية السياسية بمذكرتين أعلنت فيهما تمسكها بالمبادئ المقررة فى بروتوكول الإسكندرية ، وحصر اختصاص المجلس فى أضيق نطاق ممكن وعلى الأخص فيما يتعلق بسلطته فى التدخل فى النزاع ، وتعليق هذا الحق على اتفاق ذوى الشأن باحالته عليه(٣) ، فكان من الضرورى أن ينتهى الأمر باللجنة الفرعية السياسية — حسما للمناقشات والاعتراضات المختلفة — برفض فكرة التحكيم الشامل والإجبارى ، والاكتفاء بالأخذ بنص البروتوكول فى هذا الشأن(٤).

---

(١) ل٠ ف٠ س/ص ٥١ ٠

(٢) تقابلها الفقرة الثامنة من المادة ٥١ من عهد عصبة الامم ٠

(٣) وقد أشير فى اللجنة الفرعية السياسية ، ردا على وجهة نظر العراق ، أن هناك حالتين : الأولى أن المجلس يتوسط فقط ، والثانية أن يعرض الأمر على المجلس للتحكيم . وأن فى الحالة الثانية لابد من أن يتفق الطرفان على عرض الأمر على المجلس ، أما الحالة الأولى فلا تحتاج لذلك لأن أى شخص خارجى قد يتوسط عادة لفض الخلافات وأن الوساطة لا تلزم بشىء ٠
وقد جاء أيضا فى كتاب الوفد العراقى الى رئيس اللجنة التحضيرية العامة لوضع الميثاق ، بتاريخ ١٩٤٥/٣/١١ ، ما يأتى :
أن الحكومة العراقية ترى أنه لا يجوز لدول الجامعة العربية أن تتدخل سواء أكانت مجتمعة أو منفردة ، فى أى خلاف مهما كان نوعه يقع بين الدولة العراقية وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها ، الا بطلب الدولة العراقية والدولة أو الدول المختلفة ٠
ل٠ ف٠ س/ص ٦٣ — ٦٥ ، ل٠ ت٠ م/ص ٢٨ ٠

(٤) ل٠ ف٠ س/ص ٦٧ ٠

ولكن اللجنة رأت أن تضيف إلى نص البروتوكول التحفظ الخاص بالخلافات التى تتعلق باستقلال الدول وسيادتها وسلامة أراضيها نزولا على رغبة لبنان الملحة(١).

٢٧ — وقد وردت فى الفقرة الثانية من المادة الثانية عشرة من مشروع لبنان إحالة على نظام خاص، ملحق بمشروع الميثاق، يتضمن الأصول الخاصة بالتحكيم لدى مجلس الجامعة(٢). أما مشروع العراق فكان يقضي، فى المادة ١٢ منه، بأن يرفع الخلاف للتحكيم إما إلى محكمة العدل الدولية وإما إلى أية هيئة ذات اختصاص فى حل النزاع الدولى(٣)؛ ولا ندرى إذا كان العراق وقتئذ يعتبر محكمة العدل العربية، التى نص على إنشائها فى المادة ١٣ من مشروعه(٤)، إحدى تلك الهيئات ذات الاختصاص فى حل المنازعات بين الدول العربية من عدمه.

وقد تعرضت اللجنة الفرعية السياسية لأمر التحكيم وخصصت لتنظيمه المادة ١٢ من مشروعها التى جاء فيها أنه «يناط بمجلس الجامعة إعداد لائحة خاصة باجراءات تتضمن تأسيس محكمة تحكيم عربية يمكن للمجلس أن يفوضها

---

(١) ل. ف. س/ص ٥٤.

(٢) ل. ف. س/ص ٢٤.

(٣) المادة ١٢ من مشروع العراق:
اذا وقع نزاع بين دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء، ولم يمكن حسم النزاع عن طريق المفاوضات الدبلوماسية فانهم يقومون بعرض موضوع النزاع برمته للتحكيم وذلك باتفاق الفريقين المتنازعين على توسيط احدى الدول التى يتم الاتفاق بينهما على توسيطها، أو على توسيط مجلس الجامعة العربية، أو أية هيئة أو شخص آخر يتفق عليه الفريقان.
واذا لم يتم الاتفاق على ذلك، فيتحتم رفع الأمر المتنازع فيه، اما الى محكمة العدل الدولية أو أية هيئة ذات اختصاص فى حل النزاع الدولى، ولايجوز فى أية حال للدول المتنازعة أن تلجأ الى استعمال القوة أو الى التهديد باستعمالها أو الى أية وسيلة أخرى من وسائل الضغط.
ل. ف. س/ص ٢٠.

(٤) المادة ١٣ من مشروع العراق:
يضع مجلس الجامعة مشروعا لمحكمة عدل عربية تكون قراراتها ملزمة، ويعرض هذا المشروع على الدول الأعضاء فى الجامعة للموافقة عليه.
ل. ف. س/ص ٢٠.

أمر التحكيم(١). غير أن هذه المادة لم يرد نصها فى مشروع اللجنة النهائى ، ولذا فلم يذكر الميثاق شيئاً عن نظام التحكيم وقواعده . وبالتالى يكون تحكيم المجلس خاضعاً ، من حيث الاجراءات والقواعد ، إلى النظم المعترف بها فى القانون والعرف الدولى كما سبق أن أشرنا إلى ذلك .

٢٨ — ولما لم يكن للمجلس اختصاص لنظر المنازعات المتعلقة بمسائل السيادة والاستقلال وسلامة أراضى الدول الأعضاء فى الجامعة ، فإنه إذا ما رفع أمرها إليه بقصد التحكيم ، وجب عليه أن يتنحى عن التعرض لكل مسألة تتعلق بهذه المنازعات ؛ ولا يجوز القول بأن التجاء الفريقين المتنازعين إلى المجلس لعرض خلاف بينهما يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها أمر ممكن ، ما داما قد اتفقا عليه ، وأن الاستثناء الذى وضع نزولا على احترام سيادتهما يصح التنازل عنه بحكم السيادة ذاتها ، التى تخول لها التنازل عن تحفظ أبدياه فى حينه ولا يريدان الاحتفاظ به بعد . فهذا القول مردود عليه بما جاء فى الأعمال التحضيرية للميثاق التى تنفى بتاتاً احتمال جواز اختصاص المجلس فى هذا الشأن ، فلا يجوز بالتالى أن يتم تنازل الدول عن الاستثناء الوارد فى الفقرة الأولى من المادة ٥ بمجرد قبولها عرض نزاعها على المجلس(٢) .

وإذا أدى اتفاق دولتين متنازعتين ، فى أمر يتعلق بالمسائل السالفة الذكر ، إلى عرض الأمر على المجلس ، وقبل المجلس أن ينظر فى الخلاف بقصد التحكيم ، وأصدر قراراً فيه ، أعتبر هذا الأمر مخالفاً للميثاق وتعديلا ضمنياً لمعاهدة دولية ، تم دون مراعاة أحكام الميثاق (المادة ١٩) ؛ وكل ما يترتب على هذا الأمر من نتائج (أى قرار التحكيم) يكون قابلا للطعن فيه .

---

(١) ل٠ ف٠ س/ص ٥٥ ٠

(٢) راجع ما قاله سمير الرفاعى باشا فى صدد التحكيم الاجبارى ووجوب الاتفاق عليه فى نطاق المادة ٩ من الميثاق ٠ ل٠ ت٠ م/ص ١٧ و ١٨ ٠

راجع أيضا التعليق على المادة ٩ من الميثاق وما قاله السيد هنرى فرعون فى اللجنة الفرعية السياسية ٠ ل٠ ف٠ س/ص ٥٣ و ٥٤ ٠

٢٩ — وينبغى الإشارة إلى أن الميثاق لم يتعرض لتفسير عبارات الاستقلال والسيادة وسلامة الأراضى ، التى لايجوز للمجلس أن يتدخل فى الخلافات التى تتعلق بها بقصد التحكيم . فهل يرجع فى هذا الشأن إلى تكييف الدول المتنازعة ، أو أن هذا التكييف يرجع أمره إلى المجلس نفسه ، الذى يقرر ما إذا كان الخلاف يتعلق باحدى هذه المسائل ؟

يغلب على الظن أن تكييف الأمور من جهة الاختصاص يعتبر من الأعمال التمهيدية التى يرجع تقديرها إلى المجلس ؛ والأرجح أن هذه الأمور ، المتعارف عليها فى القانون والعرف الدولى ، ليس تكييفها بالصعب ؛ كما أن ليس للمسألة أهمية فى الواقع . فالمجلس لايتدخل من تلقاء نفسه إلا بقصد التوسط ، أما فى صدد التحكيم فهو لايتدخل إلا بنـاء على اتفاق الطرفين اللذين يرجع إليهما تكييف الأمور المتنازع عليها فى صك التحكيم . فاذا اتفقا على اعتبار أن الأمر المتنازع فيه لايتعلق بالسيادة أو الاستقلال أو سلامة الأراضى ، ولو أنه فى الواقع يتعلق بها ، فليس للمجلس وجه للاعتراض ، لأن صك التحكيم يغطى مسؤوليته . أما إذا اختلف الطرفان على التكييف ، وزعم أحدهما أن الأمر يتعلق بسيادة الدولة ، بينما يرى الطرف الآخر أن هذا الأمر لايدخل تحت حكم الاستثناء الوارد فى الفقرة الأولى من المادة ٥ ، فلا مخرج لذلك إلا بتدخل المجلس باسم الوساطة فقط . ومن ذلك يتبين مدى ارتباط أحكام الميثاق بعضها ببعض ومدى أهميـة حسن النية وروح الوفاق بين الدول الأعضاء فى الجامعة .

٣٠ — وتصدر قرارات التحكيم بأغلبية الآراء . وتعود هذه الأغلبية على الدول التى تؤلف المجلس ، أى جميع الدول الأعضاء فى الجامعة ، لا إلى عدد الدول التى ينعقد المجلس انعقاداً صحيحاً بحضورها . وهذا ما ورد أمره فى المادة الحادية عشرة من النظام الداخلى للمجلس ، وقد نصت على أن المجلس ينعقد انعقاداً صحيحاً إذا حضره ممثلون لأغلبيـة الأعضاء ؛ أما القرارات ، فيشترط لصحتها أن تكون بأغلبية أصوات دول الجامعة أو بأغلبية ثلثيها أو بإجماع الدول طبقاً لنصوص الميثاق فى كل حال .

فتقرير الأغلبية يرجع إذن إلى الدول المؤلفة للمجلس ؛ غير أن الفقرة

الثانيـة من المـادة ٥ تقضى بأن الدول التى وقع بينها الخلاف لاتشترك فى مداولات المجلس وقراراته . وقد وضح بدوى باشا الفارق بين الاشتراك فى المداولات وبين حضور الجلسات بقوله أنه « مما لاشك فيه أن لكل من الطرفين أن يحضر فى المجلس ويدلى بآرائه وحججه ويبسط قضيته ويسمعه الآخر كى يرد عليه . إلا أنه بعد ذلك يريد الأعضاء أن يتذاكروا فيما بينهم ويقولون فلان أخطأ أم لم يخطئ . فلكى يقول كل منهم رأيه بحرية تامة ، ولمجرد رفع الحرج – وفى هذا تأمين لإجراء العدل والاستقلال عند الفصل فى القضية – يجب أن لايحضر الطرفان المتنازعان المداولة ، كما يجب ألا يشتركا فى إصدار القرار ، وهـذا عين ما يحدث فى القضاء »(١).

ونردد هنا ما سبق أن ذكرناه ، عند معالجة أمر التوسط ، من أنه فى حالة قيام نزاع بين دولة عضو فى الجامعة ودولة ليست عضواً فيها ، وعرض هذا النزاع على المجلس للتحكيم باتفاق الطرفين ، فان للدولة التى ليست عضواً فى الجامعـة الحق فى أن تحضر فى المجلس وتدلى بآرائها وحججها وتبسط قضيتها وتسمع خصمها وترد عليه ، ثم ينسحب الطرفان المتنازعان ولايشتركان فى المداولات ووضع القرار الذى يصدره المجلس .

• • •

(١) ل . ت . م/ص ١٢ .

الفرع الثانى

فى حالة الاعتـــداء

مادة ٦ ـ اذا وقع اعتـداء من دولة على دولة من أعضـاء الجامعـة أو خشى وقوعه ، فللدولة المعتـدى عليها أو المهـددة بالاعتـداء أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فورا .

ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالاجماع. فاذا كان الاعتـداء من احدى دول الجـامعة لا يدخل فى حساب الاجمـاع رأى الدولة المعتدية .

واذا وقع الاعتـداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتـدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ، فلممثل تلك الدولة فيـه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابقة ، واذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة ، حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده .

تقابل المادة ١٢ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

٣١ ـ لما كان الميثاق العربى لم ينظم انعقاد مجلس الجامعـة على غرار ما جاء فى ميثاق الأمم المتحدة بالنسبة لمجلس الأمن(٢)، أى على وجه يستطيع معه المجلس العمل بصفة مستمرة ،وذلك بتقرير تمثيل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائماً فى مقر الهيئـة ، فكان من اللازم، فى حالة الاعتداء أوفى حالة الاعتداء الوشيك الوقوع ، أن ينص على انعقاد المجلس فوراً، بناء على دعوة الأمين العام أوبناء على طلب أية دولة عضوفى الجامعة ،إذا كان المجلس فى غير دورة انعقاده

---

(١) المادة ١٢ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية :

اذا وقع اعتداء من دولة على سلامة دولة من أعضاء الجامعة أو خشى وقوعه، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتـداء وحدها أن تطلب دعوة مجلس الجـامعة للانعقاد فورا ؛ ويتخـذ المجلس بالاجماع الوسائل الممكنة لدفع هـذا الاعتداء ؛ واذا كان الاعتداء من دولة من دول الجامعة فيكون الاجماع بدون الدولة المعتدية .

واذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها غير قادرة على الاتصال بالمجلس ، فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابقة ؛ واذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة ، حق لأى دولة من أعضائها أن تبادر الى طلب انعقاده . ل. ف. س/ص ٩٨ .

(٢) المادة الثامنة والعشرون من ميثاق الأمم المتحدة .

العادية ، وذلك لما فى أمر الاعتداء من خطورة وتهديد حاصل للأمن والسلام العربى . إلا أنه ، رغم هـذه الضرورة الملحة ، التى أراد أن يعالج الميثاق أمرها فى المادة ٦ منه ، يبدوجلياً أن روح التحفظ الشديد هى التى قد حاكت صيغة هذه المادة .

والحق أن فى تطبيق المادة ٦ من الميثاق امتحاناً لقوة تضامن الجامعة وخير تصوير للسياسات والاعتبارات القومية التى كانت تسيطر على واضعى الميثاق .

٣٢ — والمادة مقيدة بعبارة « إذا وقع اعتـداء » ، أى بقيام الحادث العدائى ؛ ويدور البحث بعد ذلك لتنظيم التدابير اللازمة لدفعه . وقد ربطت المادة فى تعبيرها بين الاعتداء الواقع والاعتداء الوشيك الوقوع ، فتمشت فى ذلك مع ما جاء فى المادة ١٠ من عهـد عصبة الأمم من عدم التفرقة بين الحالتين من حيث الوضع السياسى والقانونى .

وحالة الاعتداء غيرمرتبطة بحالة الحرب أو إعلان الحرب؛ إذ يوجد فرق، من الوجهتين النظرية والعملية ، بين حالة الاعتـداء وحالة الحرب . غير أن واضعى الميثاق هالهم ما أخذت به الدول المتحاربة من أساليب العدوان والفتح فى الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩ — ١٩٤٥) ، ورأوا أن لا يعيروا هذه التفرقة أية أهمية . وقد أخذت الأمم المتحدة بهذه التفرقة فى المادة التاسـعة والثلاثين من ميثاقها، وهى تشير إلى ما يقرره مجلس الأمن فى حالة ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به ، أوكان ما وقع عملا من أعمال العدوان .

وعلى كل فإن مسألة وقوع الاعتـداء مسألة تقديرية بحتة . ويقرر مجلس الجامعة ما إذا كان الأمر الحاصل(١) يدخل فى تعريف الاعتـداء أو الاعتداء الوشيك الوقوع أو لا يدخل على هدى الحوادث والظروف .

والواقع أن صورة الاعتداء ليست صورة ذاتية بل صورة تعارف عليها الناس. والاعتداء من الأمور التى شغلت المؤتمرات الدولية والفقهاء طويلا ، وله تعاريف شبه ثابتة ، وقد وضعت مشاريع اتفاقات دولية فى تعريفه وحالات وقوعه(٢).

---

(١) راجع جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠ / ص ٣٤٢ و ٣٦٢ .
(٢) راجع بروتوكول جنيف سنة ١٩٢٤ .
وقد وضع العلامة Politis ، بتاريخ ٢٤ مايو سنة ١٩٣٣ ، تقرير لعصبة الأمم يتضمن تعريفا للاعتداء يبين ، فى خمس نقط ، الأعمال التى يجب اعتبارها أعمالا عدائية ، وهى : =

كما إن بعض الدول العربية قد اهتدت إلى وضع تعريف له فى معاهدات خاصة بها، مثل ميثاق سعد أباد. وقد أشار الشيخ يوسف ياسين ونوه، فى هذا الشأن، بما جاء فى المعاهدة القائمة بين المملكة العربية السعودية واليمن، وبين المملكة العربية السعودية والعراق، من وصف لشكل الاعتداء.

إلا أنه، لما كان عزام باشا قد أشار، أثناء مناقشات اللجنة التحضيرية، إلى أن العالم على أبواب تطورات خطيرة ينتظر أن تنشأ عنها تعديلات كثيرة فى الأنظمة الدولية، وإلى أن مسألة تكييف الاعتداء وتفاصيله ستكون من أهم المسائل التى ستعنى بها دول العالم، وبالتالى يجدر ترك الباب مفتوحاً لمجلس الجامعة ليكمله فى المستقبل على ضوء التطورات العالمية، فقد انتهى الأمر بالنص على الاعتداء بالصورة العامة المطلقة التى وردت فى المادة ٦ من الميثاق(١).

غير أن ميثاق الأمم المتحدة لم يأت بضوابط لحالة الاعتداء، إنما فوض مجلس الأمن تكييف الحوادث وتقدير وقوع تهديد للسلم أو إخلال به، أو أن ما حدث هو عمل من أعمال العدوان(٢).

٣٣ – ومن ثم فموضوع الاعتداء إذن يؤخذ كواقعة لا كمسألة قانونية، ولكل طرف أن يقيم الدليل على رأيه الخاص فيها(٣)؛ وفى النهاية يقدر المجلس أن ما عرض عليه

= ١ – اعلان الحرب، ٢ – الغزو بواسطة القوات المسلحة، ٣ – الهجوم الموجه ضد اقليم أو مراكب أو طائرات دولة أخرى، ٤ – الحصار البحرى للسواحل أو الموانىء، ٥ – المساعدة المقدمة لعصابات مسلحة تكون قد تكونت فى اقليم دولة وهاجمت اقليم دولة أخرى، أو رفض الدولة اتخاذ جميع التدابير التى فى استطاعتها لحرمان هذه العصابات من كل مساعدة وحماية فى نطاق اقليمها، وذلك رغم طلب الدولة المهاجمة .

غير أنه من المسلم به الآن أن هذا التعريف لا يفى بغرضه اذ لا يتمشى مع تطور الأحداث والظروف . راجع ما ورد عن الاعتداء غير المباشر (احداث ضغط أو انقلاب داخلى)، فى المشروع السوفيتى لمعاهدة الضمان التى كان مزمع عقدها، فى شهر يوليو سنة ١٩٣٩، بين كل من اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفييتية وفرنسا وبريطانيا العظمى . جورج بونيه . نهاية اوروبا \ ص ١٩٤ .

(١) ل . ف . س/ص ٤٨ و ٤٩، ٤٤ و ٤٦ . ل . ت . م/ص ١٥ .

(٢) المادة التاسعة والثلاثون من ميثاق الأمم المتحدة :
يقرر مجلس الأمن ما اذا كان ماقد وقع تهديد للسلم أو اخلال به، أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان، ويقدم فى ذلك توصياته أو يقرر مايجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١ و ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدولى أو اعادته الى نصابه .

(٣) ل . ت . م/ص ١٤

حالة اعتداء أم لا[1] ؛ فاذا رأى أن الاعتداء وقع بالفعل أو وشيك الوقوع ، ولا يخفى أن له فى ذلك ضوابط كما سلف ذكره ، يكون قد وقع الاعتداء فعلا ، ويتعين عليه اتخاذ التدابير اللازمة لرده . أما إذا رأى المجلس أنه لم يقع اعتداء وأن الدولة التى بلغته ذلك متجنية وتزعم الاعتداء حيث لايوجد ، فبينما يطلب منه تطبيق المادة السادسة يجد نفسه فى حالة تنطبق عليها المادة الخامسة ، كأن يخشى أن تصرف الدولة المعتدية قد ينقلب إلى الاعتداء وإنما لم يصل بعد إلى صورة الاعتداء ، فى هذه الحالة لاتندرج المسألة تحت لواء المادة السادسة ، ويجب على المجلس أن يتوسط بين الدولتين[2].

ولاندرى ما إذا كان قرار المجلس ، فى صدد هذه الأمور ، يجب أن يصدر بالإجماع أو بأغلبية الآراء ؛ وإذا صدر بالأغلبية ، فهل تنطبق عليه المادة ٧ من الميثاق التى تنص على أن مثل هذه القرارات لاتكون ملزمة إلا لمن يقبلها ؟ هذه مسائل لم يتعرض لها الميثاق إطلاقاً. غير أنه يبدو أن أمر تكييف الحادث فى ذاته من المسائل التحضيرية التى لايلزم فيها قرار إجماعى[3]. وما يؤيد هذا الرأى أن المادة ٦ لم تنص على الاجماع إلا فيما يخص الاجراءات التى يتخذها المجلس لرد العدوان .

٣٤ — وينبغى الإشارة إلى أن الميثاق لم يفرق بين الاعتداء الحاصل من دولة عضو فى الجامعة والاعتداء الخارجى ، أى الاعتداء الحاصل من دولة أجنبية عنها ؛ ذلك لأنه من الأهمية بمكان تأمين السلام العربى ، لانوع الاعتداء وفاعله .

---

(١) ل . ت . م/ص ١٥ .

وينبغى الاشارة الى أن مشروع لبنان يعطى للدولة المعتدى عليها وحدها الحق فى أن تقدر الوقائع ، فتقرر هل هى بشكل اعتداء أو تهديد بالاعتداء . ل . ف . س/ص ٢٣ .

(٢) ل . ت . م/ص ١٣ و ١٤ .

(٣) راجع بعاليه ما قاله السنهورى باشا فى صدد التوسط . ل.ت.م/ص١٣ .

٣٥ – ويقضى الوضع الطبيعى بأنه، إذا وقع اعتداء، فان الدولة المعتدى عليها ستكون أول من يفكر فى الاستنجاد بالمجلس(١)؛ وقد أقرّ الميثاق فعلا بهذه الأسبقية. إلا أنه، بحسب الأوضاع الدولية الشائعة، لا يمتنع على أية دولة أخرى أن ترفع الأمر إلى المجلس أو أن يتعرض المجلس له من تلقاء نفسه(٢).

غير أن الميثاق العربى لم يأخذ بهذا العرف العام، مع ما فيه من مرونة وأفضلية، ونص صراحة على أن المجلس لايتعرض لأمر الاعتداء إلا إذا لجأت إليه الدولة المعتدى عليها، إذ لها وحدها الحق فى الالتجاء إليه ويقع عليها هذا الإلتزام. ولايجيز الميثاق لأية دولة أخرى، سواء أكانت عضواً فى الجامعة أم غير مشتركة فيها، أن ترفع الأمر إلى المجلس إذا كانت الدولة المعتدى عليها راغبة عن ذلك.

ويتبين أيضاً، من مضمون المادة ٦، أن الالتجاء إلى المجلس يجب أن يصدر من الدولة المعتدى عليها مباشرة، أى من حكومتها المركزية أو من ممثلها فى الجامعة بناء على تعليمات خاصة من هذه الحكومة؛ فليس لممثل الدولة المعتمد لدى الجامعة أن يرفع الأمر إلى المجلس بموجب التفويض العام الشامل الذى أعطى له عند تعيينه ممثلا لدولته فيه؛ كما ليس له مبدئياً رفع الأمر إلى المجلس من تلقاء نفسه.

٣٦ – ولم يجز الميثاق أن يلجأ ممثل الدولة المعتدى عليها أو أن ترفع دولة أخرى أمر الاعتداء إلى المجلس، إلا فى حالتين استثنائيتين: الأولى، عندما يتعذر على

(١) وهذا ما حدث عندما وقع الاعتداء الفرنسى على سوريا ولبنان. الاجتماع العادى الأول / ص ٣٣.

(٢) المادة الحادية عشرة من ميثاق الأمم المتحدة: ...

٢) للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها اليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها، وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٣٥ ولها، فيما عدا ما تنص عليه المادة الثانية عشر، أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معا. وكل مسألة مما تقدم ذكره يكون من الضرورى فيها القيام بعمل ما ينبغى أن تحيلها الجمعية العامة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده. (تقابلها المادة ١١ من عهد عصبة الأمم).

حكومة الدولة المعتدى عليها الاتصال بممثلها فى الجامعـة ، فيجوز له فى هذا الظرف أن يرفع الأمر مباشرة ومن تلقاء نفسه للمجلس . وينبغى الإشارة إلى أن هذا الحق يرجع إلى ممثل الدولة فى مجلس الجامعة ولا يرجع إلى ممثلها لدى أية دولة أخرى حتى الدولة التى يكون المجلس منعقداً فى ديارها حالا .

أما عن الحالة الثانية ، فعندما يتعذر اتصال حكومة الدولة المعتدى عليها بالمجلس لانعدام وجود ممثل لها لدى الجامعة ؛ فيجوز عندئذ لأية دولة ، عضو فى الجامعة ، أن ترفع الأمر إلى المجلس .

وقد أريد بنص الفقرة الثالثة من المادة ٦ ، وهى الخاصة بالتجاء ممثـل الدولة المعتدى عليها إلى المجلس من تلقاء نفسه أو التجاء أية دولة من أعضاء الجامعة إلى المجلس مباشرة ، مواجهة الاحتمالات التى أظهرتها الحروب الحديثة من مقاصد المحاربين الخاصة بحصر السلطات المركزية فى الدولة ومنع اتصالهـا بالخارج لإثباط عزيمتها والإسراع فى القضاء على مقاومتها ومقاومة البلاد .

واشترط نص الميثاق على تعذر اتصال الدولة المعتـدى عليها بالمجلس ، فى الحالتين سالفتى الذكر ، إنما كان نزولا على رغبة سوريا ولبنان(١) .

أما العراق فكان قد أخذ فى مشروعه بالأوضاع الطبيعية السليمة ، وأجاز لأية دولة من أعضاء الجامعة ، فى حالة وقوع عدوان ما ، أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فوراً(٢) .

٣٧ـ وجدير بالإشارة أنه ، إذا كان المجلس فى دورة انعقاد عادية ، لا يجوز له ،

---

(١) ل. ف. م/ص ٤٤ ، ل. ت. م/ص ١٤ .

(٢) المادة ٩ من مشروع العراق :

تتعهـد كل دولة من أعضـاء الجـامعة بضمان اسـتقلال الدولة الأخـرى وسيادتها .

واذا وقع اعتداء خارجى على سلامة دولة من أعضاء الجامعة او على استقلالها وسـيادتها ، أو اذا وقع ما يهـدد بوقوع هـذا الاعتداء ، جاز لأية دولة من أعضاء الجامعة أن تطلب من الرئيس أن يدعو مجلس الجامعة فورا للانعقاد ، ويتخـذ مجلس الجـامعة بالاجماع ما يراه لازما من التـدبيرات لدفع هذا الاعتداء ويشير بتنفيذه على الدول الأعضاء فى الجامعة .

ل. ف. س\ص ٢٠ .

بحكم نظامه الداخلى[1]، التعرض لأمر الاعتداء إلا إذا كان هذا الأمر مدرجاً فى جدول أعمال الدورة أو إذا طلب ممثل الدولة المعتدى عليها إدراج الأمر بموجب طلب خاص من حكومته فى هذا الشأن، وقام الأمين العام بعرض الموضوع على المجلس ووافق هذا الأخير على إدراجه فى جدول أعماله بأغلبية الآراء، كما سبق بيانه[2].

وإذا كان المجلس غير منعقد، فيتعين على الدولة المعتدى عليها الاتصال بالأمين العام لطلب انعقاد المجلس انعقاداً غير عادى، بالشروط والأوضاع المقررة فى نظام المجلس الداخلى.

أما إذا كان المجلس منعقداً انعقاداً غير عادى لأمر آخر غير الاعتداء، فلا يجوز، بموجب المادة العاشرة من النظام الداخلى، أن ينظر فى الأمر الجديد الخاص بالاعتداء إلا إذا أدرج هذا الأمر فى جدول أعمال الدورة بإجماع الآراء.

على أنه يبدو لنا استحالة التمسك بحرفية هذه الخصوص، إذ ليس هناك ما يمنع الدولة المعتدى عليها من أن تطلب انعقاد المجلس انعقاداً غير عادى لنظر أمر الاعتداء فى آن انعقاده العادى أو غير العادى. كما أنه ليس من المعقول أن يتهرب المجلس من مسؤولياته بتمسكه بالشكليات.

ويتبين مما سلف مدى أهمية اختصاصات الأمين العام وسلطاته، وما نص عليه النظام الداخلى للمجلس من أن للأمين العام أن يوجه نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أية مسألة يرى أنها قد تسىء إلى العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء أو بينها وبين الدول الأخرى (المادة ٢٠)، كما له أن يقدم للمجلس اقتراحات فى موضوعات غير مدونة فى جدول الأعمال (المادة ٢١).

٣٨ — ويقضى الميثاق، فى حالة الاعتداء، بأن المجلس يقرر بإجماع الآراء التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء. وفى حالة الاعتداء الوشيك الوقوع يتضمن قرار المجلس، بطبيعة الحال، التدابير اللازمة للمحافظة على الحالة الراهنة، ومثال ذلك أن يطلب من الدول صاحبة الشأن أن توقف التعبئة العامة أو أن تأمر جيوشها بالتراجع داخل الحدود. ومما لاشك فيه أن معالجة الاعتداء الوشيك الوقوع أسهل من معالجة الحالة التى يكون فيها الاعتداء واقعاً.

---

(١) المادة السادسة من النظام الداخلى للمجلس.

(٢) راجع بعاليه. جدول الأعمال.

وقبل أن يقرر المجلس التدابير التى يجب اتخاذها لرد العدوان ، يجب عليه أن يقرر وقوعه وأن يثبت مسئولية الدولة التى صدر منها هذا العدوان ؛ وبعد ذلك يتعرض لنوع التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء(١) .

٣٩ — وكلمة « التدابير » كلمة مرنة تشمل جميع أنواع الاجراءات السياسية والاقتصادية والعسكرية التى يتألف منها النشاط الدولى ، ويرجع تقديرها إلى المجلس وفقاً لمقتضيات كل حالة وكل ظرف .

واتخاذ التدابير لتوقيع الجزاءات على الدولة المعتدية حق تملكه الجامعة بحكم الميثاق ، ويبدو أنها لن تتردد فى تحمل مسئوليته الدولية عند الضرورة . وقد تبين ذلك أثناء نظر قضية جلاء القوات الفرنسية عن سوريا ولبنان(٢) ومما حدث من تدخل القوات العربية المسلحة فى معالجة المشكلة الفلسطينية .

وهذه التدابير (٣) التى تتخذ بواسطة الدول الأعضاء فى الجامعة(٤) ، تنفذها هذه الدول منفردة أو مجتمعة ؛ ويتضمن قرار المجلس توصياته فى هذا الشأن(٥) . ويحتمل أن تكون التدابير التى يقررها المجلس ذات صبغة إيجابية ، إذ أنها تواجه اعتداء بقصد رده ، كما أنه من شأنها تحميل الحكومات مسئوليات دولية خطيرة ؛ ولذا نص الميثاق على أن قرار المجلس فى صددها يصدر بالإجماع ، إلا إذا كانت الدولة المعتدية هى إحدى دول الجامعة ، فلا يدخل فى حساب الإجماع رأى هذه الدولة .

والنص على الإجماع أمر منطقى يتفق مع المبادئ التى قامت على أساسها الجامعة ومحورها احترام سيادة الدول الأعضاء ؛ إذ أن الاجراءات التى يقررها المجلس تمس هذه السيادة وربما تؤدى إلى حرب ضد الدولة المعتدية ، فلا بد إذاً من موافقة جميع الدول لمواجهة كل الاحتمالات . وهذا أضعف ما جاء

(١) الاجتماع العادى الأول / ص ٥٢ وما بعدها .
(٢) الاجتماع العادى الأول / ص ٣٦ .
(٣) وأمرها فى بعض الحالات يكون سرا . الاجتماع العادى الأول / ص ٦٥ .
(٤) الاجتماع العادى الأول / ص ٥٣ .
(٥) الاجتماع العادى الأول / ص ٦٦ .

فى الميثاق، إذ أنه فى حالة ما إذا تعـذر الاجماع، فماذا يكون الأمر؟ هل يؤخذ بما جاء فى المادة ٧ من الميثـاق من أن قرار المجلس لا يكون ملزماً إلا لمن يقبله؟ وهل فى هـذه الحالة لا يخشى من تعقـد الأمور نتيجة لانقسام المجلس؟ أَوَلاَ ينبغى على المجلس، عند تعذر الاجماع، أن يمتنع من اتخاذ قرار ما؟

يبدو لنا أن المادة ٦ صريحة فى النص على ضرورة الاجماع، لخطورة الأمر. وقد جاءت هذه المادة سابقة للمادة السابعة التى ورد فيها مبدأ عام لا ينطبق فى الحالات الاستثنائية المنصوص عليها بالذات، مثل حالة الاعتداء (المادة ٦) التى نحن بصددها، وحالتى الوساطة والتحكيم (المادة ٥). ففى الحالة الأولى، الاجماع شرط، لا لاتخاذ القرار فحسب بل لتنفيذه أيضاً؛ وفى الحالة الثانية، تلزم الأكثرية الدول جميعها حتى تلك التى أعطت صوتها ضد القرار(١). وبالتالى نرى أنه لا يحق للمجلس، فى صدد المادة ٦، اتخاذ قراره بالأكثرية عند تعذر الاجماع، وإلا أدى ذلك إلى تقرير استرداد كل دولة لحريتها فى العمل حسب ما تقتضيه مصالحها بالنسبة للاعتداء القائم.

وإذا كان مثل هذا الأمر لا يؤثر فى كيان الجامعة فى حالة ما إذا كانت الدولة المعتدية ليست عضواً فيها، فهو يؤدى إلى عواقب وخيمة إذا كان كل من المعتدى والمعتدى عليه عضواً فيها؛ لأن استرداد كل عضو لحريته فى العمل، عند فشل المجلس فى الوصول إلى قرار إجماعى، يعنى انقسام المجلس وتنفيـذ بعض أعضائه لقراره بعمل ربما لا ترتاح إليه الدول التى رفضت الموافقة عليه، وبذلك يتعرض نظام الجامعة كله للانهيار.

ولذا نرى الأخذ بالرأى الذى يقضى بالامتنـاع عن اتخاذ قرار ما، إذا تعذر الاجماع. وإن كانت النتيجة واحدة فى الواقع من حيث العمل، إلا أنها تختلف من حيث المبادئ والوضع القانونى وما يترتب عليهما من عواقب محتملة خاصة إذا تدخل مجلس الأمن فى الأمر.

وإذا ذكرنا أن هذه المادة أضعف ما جاء فى الميثاق، لا يسعنا إلا أن نذكر

(١) ل. ف. س/ص ٦٧.

أنه، فى حالة عدم معالجة أمر الاعتداء عن طريق مجلس الجامعة، سيؤدى هذا العجز حتما إلى تدخل « الأمم المتحدة » فيه بحجة حفظ السلام العالمى .

الفرع الثالث

فى إقرار عضوية الدول وفصلها وقبول انسحابها

مادة ١٨ ـ اذا رأت احدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة .

ولمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة ، وذلك بقرار يصدر باجماع الدول عدا الدولة المشار اليها .

تقابل المادة ١٦ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

٤٠ ـ يرجع إلى مجلس الجامعة ، بحكم المادة الأولى من الميثاق، للبت فى الطلب الذى تتقدم به كل دولة عربية راغبة فى الانضمام إلى الجامعة . وقد بينا الشروط التى يجب توافرها فى هذه الدولة، من حيث العروبة والاستقلال، وقد أوضحنا مدى سلطة المجلس واختصاصه ، عندما تعرضنا للعضوية وشروطها وإجراءات الانضمام وقرار المجلس فى هذا الخصوص(٢).

أما المادة ١٨ من الميثاق، فتتضمن أمرين : الأول ، خاص بانسحاب دولة من الجامعة ؛ والثانى ، خاص بفصل الدولة التى لاتقوم بواجبات الميثاق(٣).

أما عن الأمر الأول ، فان موقف المجلس إزاءه سلبى ، إذ يرجع إلى الدولة الراغبة فى الانسحاب تقدير الأسباب والظروف التى ترى أن مصلحتها تتطلبه . وكان المشروع اللبنانى ، الذى أخذ عنه مشروع اللجنة الفرعية السياسية، ينص

---

(١) المادة ١٦ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية :
اذا رأت احدى دول الجامعة أن مصلحتها تقضى عليها بالانسحاب من الجامعة ، فيحق لها ذلك على أن تعلم مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة .
ولمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة ، وذلك بقرار يصدره بالاجماع دون الدولة المنفصلة .
ل. ف. س/ص ٩٩ .

(٢) الكتاب الثانى . شروط العضوية / ص ٤٧ .
اجراءات الانضمام وقرار المجلس / ص ٥٧ .

(٣) راجع أيضا الكتاب الثانى . فقد العضوية / ص ٦٠ .

صراحة على أن الانسحاب حق للدولة(١)؛ أما مشروع العراق فلم يتعرض أصلا لموضوع سقوط عضوية دولة من دول الجامعة سواء بالانسحاب أو بالفصل .

وقد وضعت اللجنة التحضيرية النص الوارد فى الميثاق دون الإشارة إلى أن الانسحاب حق مطلق لكل دولة لما فى عبارة « إذا رأت » ، التى تبتدئ بها المادة ، من كفاية لإيضاح أن الأمر موكول إلى مشيئة الدولة .

وقرار الدولة بالانسحاب من الجامعة قرار سياسى ، ولذا فهو يبلغ للمجلس بصفته الهيئة السياسية الممثلة للجامعة . ولاتتعدى مهمة المجلس تسلم هذا التبليغ ، فليس له أن يتعرض لبحثه ، ولا أن يتخذ قراراً فى صدد قبوله أو رفضه . بل يكفى تسجيل ورود هـذا التبليغ إما فى الأمانة العامة أو فى مضابط جلسات المجلس . ولايسرى مفعول هذا الانسحاب إلا بعد سنة من تاريخ تبليغه .

٤١ — أما عن الأمر الثانى ، وهو أمر الفصل ، فان موقف المجلس منه إيجابى ، إذ يرجع إليه تقدير توفر شرط الفصل ، ألا وهو إخلال الدولة بواجبات الميثاق .

وعبارة « إخلال الدولة بواجبات الميثاق » عبارة واسعة المعنى وليس لها من ضابط . فالواجبات التى يفرضها الميثاق إما أن تكون واجبات سياسية ، فتخالف الدولة أحد مبادئ الميثاق المقرّرة ، مثل مبدأ عدم الالتجاء إلى القوة فى فض المنازعات ؛ أو أحد أحكامه ، مثل وجوب تنفيذ قرار التحكيم الذى يصدره المجلس تطبيقاً للمادة ٥ ؛ أو أن تمتنع الدولة عن تنفيذ قرار إجماعى صادر بموجب المادة ٦ ؛ أو أن لاتحترم دولة نظام الحكم القائم فى دولة أخرى من دول الجامعة... الخ. وإما أن تكون الواجبات إدارية بحتة ، فتكون المخالفة مثلا فى عدم قيام دولة بالوفاء بالأعباء المالية التى يقررها المجلس بحكم المادة ١٣ . كما أنه يجوز أيضاً أن تكون

---

(١) المادة ١٦ من مشروع لبنان :
اذا رأت احدى دول الجامعة أن مصلحتها تقضى عليها بالانسحاب ، فيحق لها ذلك على أن تعلم مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بستة أشهر .
تفصل من الجامعة كل دولة لا تقوم بالواجبات الناتجة عن هذا الميثاق .
ل. ف. س/ص ٢٤ .

الواجبات التى يفرضها الميثاق أدبية ، فتكون المخالفة مثلا فى أن تجاهر دولة بعدم اهتمامها بأمر الجامعة أو تعمل على الحط من شأنها ، إما بمقاطعة اجتماعات المجلس أو بتصريحات تتنافى وحسن النية والتكاتف اللذين تمليهما فكرة الوحدة العربية .

وتقدير كل هذه الأمور يرجع فيه إلى مجلس الجامعة .

وقرار الفصل قرار سياسى لاشك فيه ، وبالتالى هو رهن الظروف والأحوال . ولذا قد نص الميثاق ، نظراً لخطورة قرار المجلس فى هذا الصدد ، على أن يصدر باجماع الدول المشتركة فى الجامعة عدا الدولة التى خالفت هذه الواجبات .

ويلاحظ أنه قد روعى فى وضع الصيغة الواردة فى الفقرة الثانية من المادة ١٨ عدم المساس بكرامة الدولة صاحبة الشأن .

الفرع الرابع

فى تعديل الميثاق

تنص المادة ١٩ من الميثاق العربى على جواز تعديله . وهذا التعديل من اختصاص المجلس ويكون بأكثرية ثلثى دول الجامعة . وسنتعرض تفصيلا لهذا الأمر فى الكتاب الخاص بالأحكام العامة(١) .

الفصل الثالث

اختصاصات المجلس الفنية والإدارية

الفرع الأول

فى إقرار الاتفاقات والسهر على تنفيذها

٤٢ — تقضى المادة ٤ من الميثاق بأن مشروعات الاتفاقات التى تضعها اللجان الدائمة تعرض على المجلس ، للنظر فيها ، تمهيداً لعرضها على الدول المشتركة فى الجامعة(٢) . فالمجلس يشرف من هذه الناحية على عمل اللجان ، وله حق توجيهها ورسم سياستها .

---

(١) الكتاب السادس . فى تعديل الميثاق .
(٢) الكتاب الخامس . اللجان العامة الدائمة .

وقد نصت المادة التاسعة عشرة من النظام الداخلى للمجلس على أنه « يجب أن ترفق المسائل المحالة على المجلس من اللجان بتقارير ، وتعين اللجنة المختصة مقرراً لها يحضر اجتماع المجلس ليقدم كل ما يطالب به من إيضاحات ، ويشترك هذا المقرر فى المداولة دون الاقتراع ، إلا إذا كان عضواً فى المجلس » .

والمشروعات التى تنتهى من وضعها اللجان ينظرها المجلس ويتخذ قراره فيها . وهذا القرار ، إما أن يتناول تعديلا فى المشروع يجريه المجلس فوراً ، وإما أن يقضى باعادة المشروع إلى اللجنة المختصة بتوصية ما ، وإما أن يقرر المجلس موافقته على المشروع وعرضه على الحكومات .

ويتبين من هذا ، أن ليس للمجلس سلطة فى إقرار المشروع إقراراً نهائياً يلزم الدول الممثلة فيه . فالمادة صريحة ، إذ تقضى بأن المجلس ينظر فى مشروعات الاتفاقات ليقرر عرضها على الدول المشتركة فيه . فاذا كان ممثلو تلك الدول يحملون تفويضاً خاصاً بالموافقة على المشروع وتوقيعه كان بها ، وإلا تحتم تعيين مفوضين للتوقيع على الاتفاق بعد موافقة الحكومات عليه . وإلى تلك الحكومات يرجع أمر عرض الاتفاقات على الجهات الدستورية صاحبة الاختصاص للتصديق عليها فيما بعد .

وهذا الاجراء المطول الذى لم تأخذ به الدول فى علاقاتها حديثاً — إذ جرى العرف على توقيع مشروع الاتفاق من ممثليها الذين اشتركوا فى وضعه وعرضه بعد ذلك على الحكومات للتصديق عليه — له فى نظام الجامعة بعض ما يبرره ، إذ أن فى بعض الدول العربية التى لم تأخذ بعد بالنظام النيابى تكون السلطتان التشريعية والتنفيذية موحدة فى شخص رئيس الدولة ، فيكون فى نظام التفويض الخاص بالتوقيع بعض الضمان لعدم تورط الحكومات .

٤٣ — ونصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الميثاق، على أن من مهام المجلس مراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فيه من اتفاقات فى الشؤون التعاونية المشار إليها فى المادة ٢ ، وقد سبق أن تعرضنا لهذا الأمر[١].

(١) انظر بعاليه . مهمة المجلس .

الفرع الثانى

أولا : فى إقرار الميزانيـــة

٤٤ — تنص المادة ١٣ من الميثاق على أن المجلس يوافق على ميزانيـة الجامعة قبل بدء كل سنة مالية ، وهو الذى يحدد نصيب كل دولة من دول الجامعة من النفقات ، ويجوز له أن يعيد النظر فى هذا النصيب عند الاقتضاء[1].

ثانياً : فى تعيين الأمين العام والمساعدين والموظفين

٤٥ — يعين مجلس الجامعـة الأمين العام بأكثرية ثلثى دول الجامعـة (الفقرة ٢ من المـادة ١٢) ؛ وإذا كان الأمين العـام هو الذى يعين الأمنـاء المساعدين والموظفين الرئيسين ، فان هذه التعيينات لاتكون نافذة إلا بعد موافقة المجلس ، وهذه الموافقة تتم بأغلبية آراء الدول الأعضاء (المادة ١٦)[2].

ثالثاً : فى وضع اللوائح الداخلية

مادة ١٢ (فقرة ٣) ـ ويضع مجلس الجامعة نظاما داخليا لأعمال الأمانة العامة وشؤون الموظفين .

تقابل الفقرة الأخيرة من المـادة ٨ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية .

٤٦ — نصت الفقرة الثالثة من المادة ١٢ من الميثاق ، وهى المادة الخاصة بالأمانة العامة ، على أن يضع المجلس نظاماً داخلياً لأعمال الأمانة العامة وشؤون الموظفين. بيد أنه لم يرد مثل هذا النص الصريح فيما يتعلق بالنظم الداخلية للمجلس واللجان العامة ، إنما جاءت الإشارة إليها ، عن طريق غير مباشر ، فى الفقرة الثانية من المادة ٤ التى تقضى بأن يحـدد المجلس الأحوال التى يجوز فيها اشتراك ممثلى البلاد العربية غير المشتركة فى الجامعة وقواعد هذا التمثيل ، وفى الفقرة (ج) من المادة ١٦ التى تقضى بأنه يكتفى بأغلبية الآراء ليتخذ المجلس قرارات نافذة فى شأن « وضع نظام داخلى لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة » .

---

(١) انظر الكتاب السادس . الأحكام العامة . فى الميزانية .

(٢) انظر الكتاب الخامس . الأمانة العامة .

٤٧ — والمجلس هو الهيئة الوحيدة صاحبة الاختصاص الكامل لوضع تلك النظم الداخلية، وبالتالى له حق تعديلها عند الضرورة .

ومن المسلم به أن المجلس ، وهو مصدر السلطات فى الجامعة ، يبدأ بوضع نظام داخلى لأعماله قبل النظر فى أمر النظم الداخلية للهيئات التى يشرف عليها .

وقد أقر المجلس بالفعل النظم الداخلية الخاصة به وباللجان وبالأمانة العامة فى دورة انعقاده العادى الثالث، فوافق على نظامه الداخلى فى جلستى ٣١ مارس وأول ابريل سنة ١٩٤٦، وعلى النظام الداخلى للجان فى جلسة أول ابريل سنة ١٩٤٦، وعلى النظام الداخلى للأمانة العامة فى جلسة ٤ ابريل سنة ١٩٤٦ ، وعلى لائحة شؤون الموظفين فى جلسة ١٣ ابريل سنة ١٩٤٦ ؛ وأحكام جميع هذه النظم مستمدة أصلا من النظم الداخلية لعصبة الأمم كما سلف بيانه(١).

وقد ذكرت المادة السابعة والعشرون من النظام الداخلى للمجلس ، أن هذا النظام لايعدل إلا إذا قدم اقتراح بذلك يقره المجلس بأغلبية الآراء؛ أى أن تعديل نظام المجلس خاضع لشرط الاقتراح . والواقع أننا لاندرى ما يهدف إليه هذا النص، إذ من طبيعة كل تعديل أن يكون فى صيغة اقتراح ، وأن كل اقتراح يجب أن يدرج فى جدول أعمال المجلس، وانه يكفى لإدراجه أن تتقدم أية دولة بطلب فى هذا الشأن ، كما أن الفقرة (ج) من المادة ١٦ من الميثاق تنص على أن تكون قرارات المجلس نافذة بأغلبية الآراء فى صدد وضع اللوائح الداخلية للهيئات العاملة فى الجامعة ، وقد تقدمت الإشارة إلى ذلك ؛ ولذا تعتبر المادة ٢٧ من النظام الداخلى للمجلس من باب التزيد .

• • •

---

(١) المقدمة . الأعمال التحضيرية / ص ١٦ .
الاجتماع العادى الثالث / ص ٥٩ وما بعدها ، ٦٧ وما بعدها ، ٨٩ وما بعدها ، ٧٠ وما بعدها ، ٧٨ ، ٨٤ ، ٩٩ وما بعدها و ١٨٠ .
الاجتماع العادى الثانى / ص ١٨٧ .

الباب الثالث

قرارات المجلس وقوتها الإلزامية . كيفية تنفيذها

مادة ٧ ـ ما يقرره المجلس بالاجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة في الجامعة ، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله .

وفى الحالتين تنفذ قرارات المجلس فى كل دولة وفقا لنظمها الأساسية .

تقابل المادة ١٨ فقرة أولى من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

مادة ١٦ ـ فيما عدا الأحوال المنصوص عليها فى هذا الميثاق يكتفى باغلبية الآراء لاتخاذ المجلس قرارات نافذة فى الشؤون الآتية : ـ

(ا) شؤون الموظفين .

(ب) اقرار ميزانية الجامعة .

(ج) وضع نظام داخلى لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة .

(د) تقرير فض أدوار الاجتماع .

تقابل المادة ١٨ فقرة ثانية من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

---

(١) المادة ١٨ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية :

فيما عدا الأحوال المنصوص عليها فى هذا الميثاق ، فان ما يقرره المجلس بالاجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة فى الجامعة . أما تنفيذه ، فيتم فى كل دولة وفقا لنظمها الأساسية . وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله ، وينفذ فى كل دولة على الوجه المبين آنفا .

على أن يكتفى بأغلبية الآراء لاتخاذ قرارات المجلس فى الشؤون الآتية :

(ا) شؤون الموظفين .

(ب) اقرار ميزانية الجامعة .

(ج) وضع نظام داخلى لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة .

(د) تقرير فض دورات الاجتماع .

ل. ف. س / ص ٦٧ و ٩٩ ، ل. ت. م / ص ٣٥ .

تقابلها المادة ١١ من مشروع لبنان ونصها :

فيما خلا الأحوال المنصوص عليها صراحة فى هذا الميثاق ، تتخذ قرارات المجلس باجماع الدول موقعة الميثاق وبطريقة الاقتراع السرى .

ويجوز أن تتخذ بالأكثرية ، الا أنها ، فى هذه الحالة ، لاتكون ملزمة الا لمن يقبلها . ل. ف. س / ص ٢٣ .

الفصل الأول

قرارات المجلس وقوتها الإلزامية . الإجماع والأغلبية

٣٩ — يصدر مجلس الجامعة توصيات للحكومات وقرارات .

أما التوصيات ، فهى بطبيعتها لاتهدف إلى إقرار أمر معين ترتبط به الدول مباشرة ، إذ أن التوصية ماهى إلا إرشاد يتضمن دعوة إلى الدول للأخذ بشىء ما (١) .

أما القرار فهو عمل سياسى كامل الأركان وقائم بذاته ، ترتبط به الدول مباشرة عند الموافقة عليه .

ويصدر المجلس قرارات من أنواع مختلفة ، البعض منها سياسى ، والآخر ذو صبغة فنية أو إدارية .

وهذه القرارات ليست لها قوة واحدة من حيث الإلزام والتنفيذ . فالبعض يصدر بأغلبية الدول المشتركة فى الجامعة ويكون نافذاً وملزماً للجميع ، والبعض الآخر يصدر بالأغلبية ولايكون ملزماً إلا لمن يقبله ؛ فالميثاق لم يجر على وتيرة واحدة فى هذا الشأن .

والأصل فى قرارات المجلس الاجماع ، إلا ما جاء فى الميثاق مخالفاً لذلك .

وهذه القاعدة نتيجة منطقية لأحد المبادئ الأساسية التى قررها الميثاق ، ألا وهو مبدأ المساواة فى السيادة ؛ وقد جاء نص الفقرة الأولى من المادة ٧ توكيداً لهذه القاعدة .

إلا أن الميثاق لم يكتف بالنص على القاعدة بوجه عام ، بل عمد إلى ذكرها بصفة خاصة فى حالتين ، فأشارت المادة ٦ منه إلى شرط الاجماع فى أمر القرار الذى يتخذه المجلس بصدد التدابير اللازمة لدفع الاعتداء ، كما ذكرت الفقرة الثانية من المادة ١٨ أن قرار اعتبار دولة ما منفصلة عن الجامعة يجب صدوره باجماع الآراء أيضاً .

---

(١) مثال ذلك توصية المجلس دول الجامعة العربية بالاعتراف بالجمهورية الأندونيسية دولة مستقلة ذات سيادة (١٨ نوفمبر سنة ١٩٤٦) . الاجتماع العادى الخامس . الجلسة الثانية / ص ٢٧ .

أما القرارات الاجماعية ، فهي ملزمة ونافذة بالنسبة لجميع الدول الأعضاء في الجامعة ؛ وهذا بديهي ما دامت الدول قد وافقت على الأمر فعلا .

ويلاحظ أن الفقرة الأولى من المادة ١٦ من الميثاق ، تنص على أغلبية الآراء دون الإشارة إلى الدول الأعضاء ؛ وصحة الأمر ما جاء بالفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة من النظام الداخلي للمجلس ، وهي تذكر صراحة أن تقدير الاجماع أو الأغلبية يرجع إلى الدول الأعضاء في الجامعة ، لا إلى الدول التي ينعقد بحضورها المجلس إنعقاداً صحيحاً .

٤٠ — وإذا كان الأصل في قرارات المجلس أن تصدر باجماع آراء الدول الأعضاء في الجامعة ، إلا أن هناك فئة من القرارات يصدرها المجلس بأغلبية الدول الأعضاء ولا تسري عليها أحكام المادة ٧ من الميثاق ، أي أنها ملزمة ونافذة بالنسبة لجميع أعضاء الجامعة بما فيهم الدول التي لم توافق على قرار الأغلبية .

وهذه القرارات، التي يكتفي فيها بالأغلبية أو الأكثرية ، بعضها سياسي والبعض الآخر متعلق بالشؤون الإدارية .

٤١ — أما السياسي منها فهي :

(أ) القرارات التي يصدرها المجلس تطبيقاً للمادة ٥ من الميثاق ، وهي القرارات الخاصة بالوساطة والتحكيم . وقد نصت هذه المادة على أن تلك القرارات تصدر بأغلبية الآراء (الفقرة الأخيرة) ، وأنها نافذة وملزمة (الفقرة الأولى) ؛ وقد سبق أن تعرضنا لهذا الموضوع مع الإشارة إلى أن قرار الوساطة، في حد ذاته ، غير ملزم ، لأن الوساطة تقتضي بطبيعتها عدم الإلزام[1].

(ب) القرار الخاص بتعيين الأمين العام ، وقد جاء في الفقرة الثانية من المادة ١٢ من الميثاق ، أن هذا القرار يصدر بأكثرية ثلثي دول الجامعة . ولا شك في أن تعيين الأمين العام يعتبر مسألة سياسية[2].

(جـ) القرارات التي تتعلق بتعديل الميثاق ، وتصدر بموافقة ثلثي دول الجامعة ، وفقاً لما جاء في المادة ١٩ منه .

---

(١) انظر بعاليه الباب الثاني • اختصاصات المجلس السياسية : التوسط والتحكيم / ص ١٣٣ .

(٢) الكتاب الخامس • الأمين العام / ص ١٨٦ .

٤٢ ـ أما القرارات الإدارية التي تصدر بالأغلبية ، وهي ملزمة ونافذة ، فقد جاء النص عليها في المادة ١٦ من الميثاق . وهي تشمل :

(ا) في شؤون الموظفين ، القرارات التي يوافق بموجبها المجلس على التعيينات التي يقوم بها الأمين العام ، وفقاً للفقرة الثانيــة من المادة ١٢ من الميثاق (الأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون)(١) .

(ب) إقرار ميزانية الجامعة وتحديد نصيب كل دولة من دول الجامعة في النفقات ، وإعادة النظر في هذا التحديد عند الاقتضاء (المادة ١٣) .

(جـ) وضع النظم الداخلية لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة . ويشمل ذلك ما جاء في الفقرة الثانية من المادة ٤ من الميثاق ، من أن المجلس يحدد الأحوال التي يجوز فيها اشتراك أعضاء يمثلون البلاد العربية غير الأعضاء في الجامعة ، وقواعد هذا التمثيل(٢) .

(د) تقرير فض أدوار اجتماع المجلس .

٤٣ ـ وربما يتساءل البعض ، ما هي تلك القرارات التي تنطبق عليها المادة ٧ من الميثاق ، أي التي لاتلزم جميع الدول المشتركة في الجامعة إلا إذا صدرت بالاجماع ؛ وان ما صدر منها بالأكثرية لايكون ملزماً إلا لمن يقبله ؟

والواقع أننا لم نجد لهذه المادة مجالا لتطبيق النص بصفة عملية إلا هذا المجال الخاص بالاتفاقات التي تبرم في الشؤون التعاونية المنصوص عليها في المادة ٢ . أما من الوجهة النظرية ، فان الحالات التي يجوز أن تخضع لتطبيق المادة ٧ ، هي :

(ا) حالة إصدار قرار بقبول أو رفض انضمام دولة إلى الجامعة .

فقد سبق أن بينا أن المادة الأولى من الميثاق لم تتعرض لشروط هذا القرار من حيث الأغلبية أو الاجماع ؛ فيسري على هذه الحالة المبدأ العام الوارد في المادة ٧ . وسلف أن وضحنا أيضاً ، كيف أن الأخذ بنص المادة ٧ ، في هذا الصدد ، يؤدي إلى نتائج لايقرها المنطق ؛ إذ أنه لايعقل أن تعترف بدولة أخرى ، أكثرية الدول

(١) ل . ف . س / ص ٩٠ .

(٢) الكتاب الخامس . اللجان الدائمة / ص ١٦٩ .

المشتركة فى الجامعة ، كدولة عربية مستقلة ، وتعاملها على هذا الاعتبار، ولاتجاريها فى ذلك الأقلية ؛ بينما الأكثرية والأقلية تكوّنان هيئة سياسية واحدة تطلب الدولة الجديدة تحديد مركزها بالنسبة إليها ، لا بالنسبة إلى كل من الأعضاء فيها(١).

(ب) القرارات التى يصدرها المجلس على أنها تحقق أغراض الجامعة العامة، السياسية منها والتعاونية ؛ كما فى شأن معالجة قضايا البلاد العربية الأخرى(٢) ، والتعاون مع الهيئات الدولية القائمة لكفالة الأمن والسلام أو لتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية (هيئات الأمم المتحدة السياسية والاقتصادية أو الثقافية) . فان مثل هذه القرارات لاتلزم إلا الدول التى توافق عليها .

(ج) مشروعات الاتفاقات التى تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول الأعضاء (المادة ٤) ؛ فان إقرار هذه المشروعات لايكون ملزماً إلا للدول التى توافق عليها .

٤٤ — وهناك فئة من القرارات لم يتعرض لها الميثاق ، تلك هى القرارات الخاصة بالمسائل الفرعية أو التحضيرية التى يواجهها المجلس قبل أن يصل إلى مرحلة إتخاذ قرار نهائى فى صدد موضوع ما . مثال ذلك قرار المجلس الخاص بإقرار ما إذا كان هناك اعتداء أو اعتداء وشيك الوقوع (المادة ٦) ، فهل لا يلزم ، مثل هذا القرار ، إذا صدر بالأغلبية ، إلا الدول التى وافقت عليه فقط ؟ وكذلك فى صدد إقرار أن حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ، فيجوز للمجلس أن يقبل طلب ممثلها لديه أو طلب أية دولة ترفع الأمر إليه لاعتبار أن العذر قائم، فهل إذا صدر مثل هذا القرار بالأغلبية لا يكون ملزماً إلا لدول هذه الأغلبية ؟

---

(١) الكتاب الثانى . الدول الأعضاء . اجراءات الانضمام وقرار المجلس / ص ٥٨ .

(٢) ومثال ذلك القرارات الخاصة بالمسألة الفلسطينية السياسية منها والاقتصادية . والتوصية الخاصة بالاعتراف بالجمهورية الاندونيسية دولة مستقلة . الاجتماع العادى الخامس . الجلسة الثانية / ص ٢٧ .

والواقع أن الدول الأعضاء فى المجلس لزمت معالجة الأمور بطريقة تكفل صدور قرارات اجماعية دائماً .

وقد تعرضنا لهذه الأمور عند النظر فى اختصاصات المجلس، وأشرنا إلى أنه ينبغى تدارك إغفال الميثاق عن النص عليها عندما ينظر فى تعديله(1).

وجدير بالذكر، أن ميثاق «الأمم المتحدة» عالج أمر القرارات التى يصدرها مجلس الأمن على أساس طبيعتها؛ فجاء فى المادة السابعة والعشرين منه أن قرارات مجلس الأمن فى المسائل «الإجرائية» تصدر بموافقة سبعة من أعضائه؛ أما فى المسائل الأخرى، فتصدر القرارات بموافقة سبعة أصوات من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة (وهذا الشرط يوازى شرط الإجماع فى الميثاق العربى) . على أنه، فى القرارات المتخذة تطبيقاً لأحكام الفصل السادس والفقرة الثالثة من المادة ٥٢، يمتنع من كان طرفاً فى النزاع عن التصويت(2).

٤٥ ـ ولا يجوز للمجلس، نظامياً، أن يلغى قراراً أصدره، وخاصة إذا كان هذا القرار فى حيز التنفيذ. فاذا أرادت أية دولة أن تسحب رأيها بعد التصويت فانها لاتستطيع أن تسحبه، لأن قرارات المجلس ملزمة لمن يقبلها والإلزام ينعقد بالقبول ولارجعة فيه. وإذا كان هناك إمكان للتعديل، فلا يكون ذلك إلا بموجب طلب تتقدم به الحكومة صاحبة الشأن، ويعرض على المجلس للبت فيه، وفقاً للأوضاع التى صدر فيها القرار المطلوب تعديله (3).

الفصل الثانى

تنفيذ قرارات المجلس

٤٦ ـ جاء فى الفقرة الثانية من المادة ٧ من الميثاق، أن فى الحالتين، الإجماع والأغلبية، تنفذ قرارات المجلس فى كل دولة وفقاً لنظمها الأساسية. والواقع أن فى جميع الحالات التى يطلب فيها المجلس من دولة، مشتركة فى الجامعة، تنفيذ قراراته، يكون هذا التنفيذ وفقاً لنظام الدولة المطالبة به. فعبارة «الحالتين» تحديد

---

(1) اختصاصات المجلس السياسية . التوسط والتحكيم/ص ١٣٣ .

(2) تقابل المادة ٥ من عهد عصبة الأمم .

(3) الاجتماع الرابع غير العادى / ص ٦٢ .

ليس له من مبرراً، إذ أن من المبادئ المسلم بها، فى القانون والعرف الدولى ، أن قرارات الهيئات الدولية تنفذ بواسطة الدول المنتمية لهذه الهيئات ووفقاً للنظم السياسية القائمة فيها ، طالما انه لا توجد حكومة مركزية تستند إلى سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية دولية ، وتملك قوات مسلحة تخضع لأمرتها المباشرة(١).

٤٧ – وقد أخذ ميثاق الأمم المتحدة بذات المبدأ ، فنص، فى المادة ٤٨ منه ، على أن الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن ، لحفظ السلم والأمن الدولى ، يقوم بها جميع أعضاء « الأمم المتحدة » أو بعض هؤلاء الأعضاء ، وذلك حسبما يقرره المجلس . ويقوم أعضاء « الأمم المتحدة » بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات الدولية الخصوصية التى يكونون أعضاء فيها .

كما جاء فى المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة أيضاً « ان لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لاتتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات ، وقفاً جزئياً أو كلياً، وقطع العلاقات الدبلوماسية » .

وقضت المادة الثانية والأربعون منه ، بأنه ، إذا رأى المجلس أن هذه التدابير لاتفى بالغرض، أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ، بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية ، من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لإعادته إلى نصابه . ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء « الأمم المتحدة » .

ويتضمن الميثاق، أيضاً، تعهد جميع أعضاء «الأمم المتحدة» ، فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى ، بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن ، بناء على طلبه وطبقاً لاتفاق أو اتفاقات خاصة ، ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ، ومن ذلك حق المرور. وتجرى المفاوضة فى الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بناء على طلب مجلس

---

(١) الكتاب الأول . مبادىء الميثاق / ص ٣٣ .

الأمن ، وتبرم ، بين مجلس الأمن وبين أعضاء « الأمم المتحدة » أو بينه وبين مجموعات من أعضاء « الأمم المتحدة » ، وتصدق عليها الدول الموقعة ، وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية(١).

٤٨ — والواقع أن المنطق يحتم على الدول المنتظمة فى هيئة دولية ما ، يفرض ميثاقها تبعات والتزامات ، أن تضع من التشريعات العامة ما يكفل لها الوفاء بهذه التبعات والالتزامات فى نطاق نظام البلاد السياسى .

وفى عهد عصبة الأمم اتخذ مجلس العصبة قراراً ، بتاريخ ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٦ ، بسؤال الدول عما تنوى أن تتخذه من إجراءات للقيام بالالتزامات التى تفرضها المادة ١٦ من العهد (٢) . كما اتخذت بعض الدول ، فى حينه ، الاجراءات المنفذة لأحكام عهد العصبة فى هذا الشأن(٣).

أما عن الأمم المتحدة ، فان الدول المنضمة إلى الهيئة ملزمة بتنفيذ أحكام الميثاق نتيجة لهذا الانضمام ، إذ أن تصديقها على الميثاق يدخل أحكامه ضمن التشريع الأساسى للدولة . وقد شرعت بعض الدول ، بالفعل ، فى وضع التشريعات اللازمة تمشياً مع أحكام الميثاق فى هذا الصدد(٤) .

والواقع أن أمر تنفيذ التدابير التى يقرر مجلس الأمن اتخاذها ، مرجعه نوع التدبير ذاته ؛ فان كان داخلا فى حدود اختصاص السلطة التنفيذية ، كما هو

---

(١) المادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) الجريدة الرسمية لعصبة الأمم سنة ١٩٢٦ / ص ١٦٢٨ (خطاب السكرتير العام فى ٢٥/١٠/١٩٢٦) .

(٣) مثال ذلك أن المادة الأولى من قانون ٢٦ ابريل سنة ١٩٣٣ تجيز لحكومة تشيكوسلوفاكيا أن تتخذ ، بموجب مرسوم ، أى اجراء يلزم لتنفيذ الجزاءات التى توقعها عصبة الأمم . وتقضى المادة ٢ من هذا القانون أن تعرض هذه المراسيم على الجمعية الوطنية أو اللجنة البرلمانية الدائمة فى بحر ١٤ يوما للموافقة عليها . جان راى تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠/ص ٥٢٦ .

(٤) مثال ذلك القانون النيوزلندى رقم ٧ لسنة ١٩٤٦ الذى يجيز للحاكم العام اتخاذ جميع الاجراءات اللازمة للوفاء بالالتزامات التى تعهدت نيوزيلاند بها ، وفقا للمادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة .

الحال فى صدد بعض التدابير المشار إليها فى المادة ٤١ من الميثاق، أمكن للسلطة التنفيذية اتخاذه دون حاجة لاستصدار تشريع خاص . أما إذا احتاج الأمر إلى مثل هذا التشريع ، فيجب على الدولة ، باعتبارها عضواً فى « هيئة الأمم المتحدة » ، أن تتخذ الاجراءات اللازمة لإصدار مثل هذا التشريع .

وما يقال فى صدد « الأمم المتحدة » ينطبق على الدول الأعضاء فى الجامعة العربية على حد سواء ، فكل منها ملزم باتخاذ الاجراءات وسن التشريعات الكفيلة بوفائها ، تنفيذاً للتبعات والالتزامات التى قبلت الاضطلاع بها ، عندما أقرت الانضمام إلى الهيئة .

الكتاب الخامس

الهيئات العاملة فى الجامعة (تابع)

اللجان والأمانة العامة الدائمة

الباب الأول

اللجان الدائمة

مادة ٤ ــ تؤلف لكل من الشؤون المبينة فى المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة . وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة .

ويجوز أن يشترك فى اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى . ويحدد المجلس الأحوال التى يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل .

تقابل المادة ٥ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١).

الفصل الأول

عدد اللجان وطريقة تأليفها

١ ــ ذكرت المادة ٢ من الميثاق العربى أغراض الجامعة . وهذه الأغراض بعضها سياسى ، وقد أشارت إليها الفقرة الأولى من المادة (توثيق الصلات بين

---

(١) المادة ٥ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية :

تؤلف لكل من الشؤون المبينة فى المادة السابقة لجنة خاصة تمثل فيها الحكومات المشتركة فى الجامعة ، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس .

ويجوز التعاون فى الشؤون الثقافية والاجتماعية والصحية وغيرها مع ممثلى الحكومات المحلية أو المؤسسات أو العناصر الأهلية فى سائر الأقطار العربية . وللمجلس أن ينظم كيفية تمثيل هذه الحكومات أو المؤسسات أو العناصر فى اللجان المذكورة فيتحقق بذلك ما جاء فى ديباجة هذا الميثاق من أغراض قومية . ل. ف. س/ص ٩٧ .

الدول العربية المشتركة فى الجامعة ، وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة فى شؤون البلاد العربية ومصالحها) ؛ والبعض الآخر ذو صبغة فنية ، وقد ورد بيانها تفصيلا فى الفقرة الثانية من المادة ، وهى إجمالا : الشؤون الاقتصادية والمالية ، وشؤون المواصلات ، وشؤون الثقافة ، وشؤون الجنسية ، والشؤون الاجتماعية ، والشؤون الصحية .

٢ – وتقضى المادة ٤ من الميثاق بتأليف لجنة لكل من هذه الشؤون . إلا أنه ، لما كانت هذه المادة تتعرض لهذه الشؤون باعتبار أن كلا منها يحقق غرضاً من أغراض الجامعة ، ولما كان يوجد بجانب الأغراض التعاونية الفنية المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ٢ غرض أول ، ألا وهو التعاون فى الشؤون السياسية ، وقد نص عليه فى الفقرة الأولى من المادة ، لذا يبدو من حكم المادة ٤ ، أن هناك مايوجب تأليف لجنة تتولى وضع قواعد التعاون السياسى بين الدول المشتركة فى الجامعة ومداه ، وصياغة هذه القواعد فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس ، على نمط ما يحصل فى الشؤون الأخرى .

٣ – كما ذكر أيضاً ، فى آخر الفقرة الثانية من المادة ٣ وفى صدد الاتفاقات التى تبرم بين الدول المشتركة فى الجامعة فى الشؤون المشار إليها فى المادة السابقة ، عبارة « وفى غيرها » ، التى سبق أن أشير إلى تفسير بدوى باشا لها بأنها تنصب أصلا على الشؤون التشريعية التى لم تر اللجنة الفرعية السياسية ضرورة للنص عليها فى المادة ٢ . ولما كانت اللجنة التحضيرية قد قبلت هذا التفسير وأقرته (١) ، فيكون هناك إذن ما يجيز انشاء لجنة أو لجان تتولى وضع قواعد التعاون فى الشؤون التشريعية وغيرها مما يمكن أن تظهره تطورات المستقبل .

ويؤيد ذلك ، أن النص الخاص بمهمة المجلس ، وهى القيام على تحقيق أغراض الجامعة ومراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فيها من اتفاقات ، جاء فى المادة ٣ من الميثاق ، أى لاحقاً للمادة ٢ التى تنص على أغراض الجامعة عموماً وتفصيلا ، وسابقاً للمادة ٤ التى تنظم اللجان على أنها أداة تحضير تعاون المجلس فى أداء مهمته .

---

(١) الكتاب الثالث . الجامعة وأغراضها / ص ٩٥ وما بعدها .

٤ — إلا أن مجلس الجامعة لم يأخذ، بادئ ذى بدء ، بتفسير الميثاق على هذا الشكل ، فلم ير ، فى بادئ الأمر ، ضرورة لتأليف لجنة سياسية بجانبه، يكون عملها فى الواقع انتزاعاً لأهم جزء من اختصاصاته ، وأبى إلا أن يعتبر نفسه، فى آن واحد، مجلساً للجامعة ولجنة سياسية دائمة .

ولما كان لا يمكن للمجلس أن يتتبع ويفحص المسائل السياسية ، التى توجدها الظروف فى أغلب الأحيان بين دورات اجتماعاته العادية ، حتى يجوز أن يقال أن المجلس يقوم مقام اللجنة السياسية ، إذ أن من اختصاص كل لجنة التحضير والدراسة والمجلس لايمكنه أن يقوم بهذا العمل . كما أنه ، إذا كانت الإدارة السياسية والقانونية بالأمانة العامة أهلا لتعقب الحوادث وفحص المسائل السياسية والقانونية الدولية ، وتقدير الحالات التى لها خطورتها ، وإعداد التقارير اللازمة عنها، إلا أن الأمانة العامة لايمكنها أن تتحمل مسئولية تكييف هذه الأمور سياسياً ، كما هو الحال إذا كان الأمر فى حوزة المجلس أو وزراء خارجية الدول العربية(١)، فلكل هذه الاعتبارات اقترح عزام باشا ، فى الاجتماع العادى الخامس للمجلس ، أن تؤلف لجنة سياسية للجامعة ، وأن يكون قوام هذه اللجنة وزراء خارجية الدول العربية(٢).

---

(١) الاجتماع العادى الثالث / ص ٧٢ .

(٢) وقد قال عزام باشا فى هذا الصدد : « ان المسألة السياسية أجسم وأخطر من أن تكون فى أيدى عادية . فالمسائل الفنية ، مثل البريد ، ترسل لها الحكومات اخصائيين فيها ، ولكن المسألة السياسية لا يمكن أن نشعر بأنها أودعت فى أيد مسئولة إلا اذا أودعت فى أيدى رجال مسئولين ومطلعين على سير الأمور السياسية فى دولهم من ناحية ، وعلى مجريات الأمور فى الدول العربية بل وفى العالم أجمع ، من ناحية أخرى . ولا يصح بحال من الأحوال أن توضع مثل هذه الأمور الهامة فى أيدى موظفين ترسلهم الحكومات لهذا الغرض . وأعتقد أن هذا العمل لو قام به وزراء خارجية الدول العربية ، من حين لآخر ، لقوى الجامعة ، كما أن المجلس يكون مرتاحا دائما لعمله لأنه يكون عندئذ على يقين من أن القرارات والتوصيات التى يتخذها مجلس وزراء الخارجية تنطبق تماما على السياسة المعتمدة فى وزارات الخارجية لكل حكومة من الحكومات العربية » .
الاجتماع العادى الخامس / ص ١٢ ، ١٣ و ١٧ .

وانتهى الأمر بالمجلس إلى أن وافق، بتاريخ ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٤٦، على الاقتراح الوارد بيانه بعد، والذى تقدمت به اللجنة الفرعية السياسية المشكلة من وزراء خارجية الدول الأعضاء بقرار من المجلس فى الجلسة الثانية من الاجتماع الخامس بتاريخ ١٨ نوفمبر سنة ١٩٤٦، للبحث فى إيجاد وسيلة لتنسيق السياسة الخارجية بين دول الجامعة، ونصه: «إن لوزراء الخارجية فى دول الجامعة أن يعقدوا اجتماعاً لتنسيق العمل السياسى كلما دعت الضرورة، وتوجه الدعوة ويتم الاجتماع وفقاً للأصول المقررة لاجتماع مجلس الجامعة فى دورة استثنائية(١)». وهكذا أنشئت اللجنة السياسية، وهى لجنة تحضيرية مثل بقية اللجان الدائمة، ومهمتها أن تدرس الأمور السياسية وترفع تقريراً عنها للمجلس ليقر ما يراه فى شأنها(٢).

ولو أن اللجنة السياسية مؤلفة من وزراء خارجية الدول العربية، إلا أن عزام باشا قد أشار إلى أنه إذا كان رؤساء الوزارات حاضرين فى المجلس فلهم حق الاشتراك فيها، لأنهم هم الذين يتحملون مسئولية توجيه سياسة حكوماتهم(٣).

وإذا كان المجلس لم يتعرض لرئاسة اللجنة السياسية، إلا أنه قد ذكر، فى صدد طريقة دعوتها للاجتماع وعندما تعرض لكيفية مباشرة اللجنة السياسية لقضية فلسطين أمام الأمم المتحدة، أن تجتمع اللجنة فى الوقت المناسب بدعوة من الأمين العام أو بناء على طلب إحدى دول الجامعة. ويتضح من ذلك، أن المجلس يرى دعوة اللجنة السياسية للاجتماع عن طريق الأمين العام، إما مباشرة وإما بناء على طلب إحدى الدول الأعضاء فى الجامعة فى حالة ما لم يكن المجلس منعقداً، كما هو الأمر عليه بالنسبة له. أما فى صدد رياسة اللجنة فيكون الأمر، أيضاً، وفقاً للأوضاع الذى أخذ بها المجلس(٤).

والواقع ان اللجنة السياسية، التى تمثل فيها جميع الدول المشتركة فى الجامعة،

---

(١) الاجتماع العادى الخامس / ص ١٢٥ و ١٣١.
(٢) الاجتماع العادى الخامس / ص ١٥.
(٣) الاجتماع العادى السادس. الجلسة الخامسة/ ص ٥ و ٧.
(٤) الاجتماع العادى السادس. الجلسة السابعة/ ص ١٠.

تقوم مقام المجلس فى معالجة الشؤون السياسية الدقيقة حين يكون المجلس منعقداً . إلا أن اجتماعها بين دورات المجلس الاعتيادية ، لمعالجة المسائل المستعجلة ، فإنه يثير التساؤل فيما يختص بقوة القرارات التى كثيراً ما تتخذها فى شأن هذه المسائل المستعجلة ، وهل تعتبر هذه القرارات ملزمة للحكومات الممثلة فى اللجنة ،أو أنه يجب عرضها على المجلس حتى يقرها أولا ؟ فاذا كانت تلك القرارات ملزمة ،دون أن يقتضى الأمر عرضها على المجلس لإقرارها ،فتكون اللجنة فى هذه الحالة بمثابة « مجلس الجامعة » منعقداً بصفة غير اعتيادية ؛ ولا يخفى ما لغموض هذا الوضع من نتائج خطيرة مما يفرض العمل على معالجته .

٥ — أما عن الشؤون التشريعية ، فقد سبق أن أشرنا ، إلى ماانتهت إليه اللجنة التحضيرية فى صدد ذكرها ضمن أغراض الجامعة التعاونية المنصوص عنها فى المادة ٢ من الميثاق(١).

٦ — وصفة الدوام ، التى عرفت بها هذه اللجان ، مستمدة من طبيعة مهمتها ووظيفتها ؛ كما أن هذا التعبير يفرق بينها وبين اللجان المؤقتة التى يجوز للمجلس تأليفها ، وفقاً لما جاء فى المادة الثامنة عشرة من النظام الداخلى للمجلس ،التى تبيح له تأليف لجان تعاونه فى المسائل التى يرى أنها تستدعى بحثاً معيناً . وهذه اللجان المؤقتة تؤلف من أعضاء المجلس وحده ،ولاتنظر إلا فى المسائل المحالة عليها من المجلس فقط ؛ كما أن ليس لها من اختصاص ذاتى ، وما عليها إلا العمل وفقاً لتعليمات المجلس وإرشاداته(٢).

٧ — أما فى صدد عدد اللجان الدائمة ، فلم يأخذ مجلس الجامعة بما جاء فى المادة الأولى من مشروع النظام الداخلى للجان ، الذى أعدته لجنة اللوائح ، من تحديد عددها بست ، وحذف المادة من المشروع (٣).

---

(١) الكتاب الثالث / ص ٩٥ وما بعدها .

(٢) المادة الثامنة عشرة من النظام الداخلى للمجلس :
للمجلس أن يؤلف لبحث موضوع معين لجانا مؤقتة من بين أعضائه وحدهم أو بالاشتراك مع غيرهم ، وله أن يستعين ، فى هذه اللجان ، بالخبراء والاخصائيين . وله أن يرخص لهذه اللجان بالانتقال الى الدول الأعضاء فى الجامعة ، اذا رأى ضرورة لذلك ، من أجل استيفاء بحث المسائل المحالة على هذه اللجان ، وتقدم اللجان للمجلس تقارير بنتائج دراستها .

(٣) الاجتماع العادى الثالث / ص ٧٠ و ٧٤ .

وللجامعة الآن خمس لجان عاملة، هى : لجنة الثقافة ولجنة المواصلات واللجنة الصحية واللجنة الاقتصادية واللجنة السياسية ، علاوة على أن الدول الآن فى صدد إنشاء لجنة الشؤون الاجتماعية .

ولاشىء يمنع المجلس من إنشاء لجان أخرى ، سواء لشأن من الشؤون التى وردت فى المادة ٢ من الميثاق ، أو لشأن آخر يدخل فى أغراض الجامعة العامة ، دون التقيد بالتقسيم الوارد فى المادة سالفة الذكر. إذ أن الميثاق ، كما قال السيد خير الدين الزركلى ، لم ينص على تشكيل ست لجان ، ولكنه أوضح الموضوعات التى يجب أن تبحث بواسطة اللجان ، وقد ذكرها إجمالا(١) . ومثال ذلك أن تؤلف لجنة للشؤون التشريعية أو لشؤون البلاد العربية الغير مشتركة فى الجامعة (٢).

فانشاء اللجان إذن غير مرتبط بترتيب الشؤون التى ورد ذكرها فى المادة ٢ ولا بتقسيمها .

والواقع أن كل بند من البنود المذكورة فى المادة الثانية من الميثاق ، يتضمن مواضيع ربما لزم لدراسة كل منها إنشاء لجنة خاصة بها ، إذ أن التخصص فى معالجة مسائل الطيران أو الملاحة مثلا ، لا يمكن أن يواجه أعباءه مهندسو سكك الحديد أو مديرو البرق أو البريد ، فيكون بالتالى لبند شؤون المواصلات أكثر من لجنة بحكم تنوع ما يشمله .

وما يقال عن شؤون المواصلات ينطبق على الشؤون الاقتصادية والمالية ، فرجال الاقتصاد والمال يتعذر عليهم ، عموماً ، مواجهة مقتضيات المسائل التجارية والزراعية .

والواقع أن إنشاء اللجان أمر متروك للمجلس ولا يقيده فى ذلك نص الميثاق . كما أن إنشاء لجنة دائمة يكون ، كما جاء فى مشروع العراق ، بقرار من المجلس ، فلا يلزم لذلك تعديل الميثاق كما أشير إليه خطأ فى اللجنة التحضيرية(٣) .

---

(١) الاجتماع العادى الثالث / ص ٧١ و ٧٣ .
الاجتماع العادى الخامس / ص ١٨ .

(٢) الاجتماع الرابع غير العادى / ص ٧٤ ، ٧٨ و ٩٤ .

(٣) ل. ت. م/ص ٨ و ٩ .
الفقرة الأخيرة من المادة ١٥ من مشروع العراق :
ويجوز لمجلس الجامعة أن ينشىء لجانا دائمة أخرى لغير الشؤون المتقدمة .
ل. ف. س/ص ٢٢ .

٨ ــ واللجان تؤلف أصلا من الدول الأعضاء فى الجامعة، بصريح النص الوارد فى الفقرة الأولى من المادة ٤ من الميثاق. كما أن التعيين فيها يرجع إلى الدول صاحبة الشأن ولا يدخل فى اختصاص المجلس. وكان المشروع العراقى يشير إلى نظام خاص للتعيين، فى اللجان، يعطى هذا الحق للمجلس، بناء على ترشيح الدولة صاحبة الشأن(١).

ولما كان التمثيل فى الجامعة أساسه المساواة بين الدول الأعضاء فيها، فقد جاء فى النظام الداخلى للجان، أن لكل دولة عضو فى الجامعة، أن تمثل بمندوب واحد أو أكثر فى كل لجنة، غير أن لكل دولة منها صوت واحد فقط(٢).

وتبلغ الدول أسماء ممثليها فى اللجان إلى الأمين العام، مع تعيين اللجنة أو اللجان التى يمثلونها فيها.

وتيسيراً للأمور، ذكر فى النظام الداخلى، بأنه، يجوز أن يعهد إلى شخص بذاته تمثيل دولته فى أكثر من لجنة؛ كما يظل الممثلون محتفظين بصفتهم التمثيلية، كل فى اللجنة المعين لها، لمدة سنتين على الأقل، مالم تبدلهم دولهم(٣).

٩ ــ ولما كانت اللجان تؤلف أصلا من الدول الأعضاء فى الجامعة، فان الفقرة الثانية من المادة ٤ من الميثاق، نصت على أنه يجوز أن يشترك فيها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى، على أن يحدد المجلس الأحوال التى يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل.

---

(١) المادة ١٦ من مشروع العراق:

تتالف كل لجنة من اللجان المذكورة بالمادة السابقة من رئيس يعينه مجلس الجامعة لمدة ثلاث سنوات ومن مندوب عن كل دولة من أعضاء الجامعة ترشحه دولته و يعينه مجلس الجامعة. وتستعين اللجنة فى القيام بمهمتها، بمن ترى الاستعانة به من الاخصائيين.

وتقوم بعقد مؤتمرات عربية عامة لبحث المسائل الداخلة فى اختصاصها، وتعاون الهيئات الفنية على عقد هذه المؤتمرات.

ويضع مجلس الجامعة نظاما داخلياً لأعمال اللجان الدائمة.

ل. ف. س/ص ٢١.

(٢) المادة الثانية من النظام الداخلى للجان.

(٣) المادتان الثانية والثالثة من النظام الداخلى للجان.

وقد جاء فى البيان الذى أصدره واضعو الميثاق، فى شكل «ملحق خاص بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى مجلس الجامعة» ، ما يأتى :

«نظراً لأن الدول المشتركة فى الجامعة ستباشر، فى مجلسها وفى لجانها، شؤوناً يعود خيرها وأثرها على العالم العربى كله ، ولأن أمانى البلاد العربية غير المشتركة فى المجلس ينبغى له أن يرعاها وأن يعمل على تحقيقها .

« فان الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية يعنيها بوجه خاص أن توصى مجلس الجامعة ، عند النظر فى إشراك تلك البلاد فى اللجان المشار إليها فى الميثاق، بأن يذهب فى التعاون معها إلى أبعد مدى مستطاع ؛ وفيما عدا ذلك ، بألا يدخر جهداً لتعرف حاجاتها وتفهم أمانيها وآمالها ؛ وبأن يعمل بعد ذلك على صلاح حالها وتأمين مستقبلها بكل ما تهيوءه الوسائل السياسية من أسباب » .

١٠ — غير أن النظام الداخلى للجان لم يتعرض لوضع هؤلاء الممثلين من الوجهة القانونية والسياسية، وهل يعتبر اشتراكهم فى اللجان على أساس العضوية ، بما تتضمنه هذه العبارة من نتائج أهمها حق الاقتراع ، أو أن هذا الاشتراك يتوقف عند حد مباشرة هذا الحق ؟

والواقع أن الرأى فى اللجنة الفرعية السياسية ، كان مجمعاً على ضرورة إفساح المجال لجميع عناصر الأمة العربية غير الممثلة فى الجامعة للاشتراك فى أعمالها فى الشؤون التى لاتتصل بالسياسة . وقد قال عزام باشا فى هذا الصدد : « أن الدول المشتركة فى الجامعة تتعاون أولا ، بقصد سياسى ؛ وثانياً ، بقصد ثقافى واجتماعى واقتصادى . فمن الناحية السياسية، فان الدول العربية لها الأهمية الأولى لأنها من هذه الناحية تتحمل مسؤوليات . أما الناحية الثقافية ، فالمقصود بها أن تصل على مدى الأيام إلى أن توجد الأمة العربية موحدة فى الشرق والغرب. وفى هذا المجال لا أرى أن تبعد العناصر العربية التى لم يهيأ لها أن تكون دولا مشتركة فى الجامعة ، فمثلا يستطيع مجلس الجامعة أن يضم شخصاً ، مثل عبد الوهاب باشا التونسى ، إلى اللجنة الثقافية ، أو أى عالم آخر من طرابلس أو مراكش »(١).

---

(١) ل. ف. س/ص ٧٨ .

غير أن لبنان عارض فى أن يكون لممثلى البلاد العربية غير الأعضاء فى الجامعة حق التصويت فى اللجان ، وكان يرى أن لايشترك ممثلو هذه البلاد فيها بصفة أعضاء ، بل يكون رأيهم استشارياً ، إذ يحتمل أن يكون لهذه الشعوب أغلبية فى لجنة من اللجان فيرجح ممثلوهم ، وهم غير مسؤولين البتة ، أموراً يلتزم غيرهم بتنفيذها ، فضلا عن أن الجامعة هى جامعة دول وليست بجامعة أشخاص (١) .

وكان من رأى عزام باشا وسمير الرفاعى باشا أنه ، لما كان المجلس هو الذى سيعطى لهؤلاء الممثلين حق الاشتراك فى اللجان ، وبالتالى له أن يخرجهم منها عند الضرورة ، ولما كان لابد من عرض أعمال اللجان على المجلس ليقرها تمهيداً لعرضها على حكومة كل دولة ، فان فى هذا أكبر ضمان لعدم إفلات الأمور من زمام دول الجامعة (٢) . وقد اقترح السيد نورى السعيد ، للتوفيق بين هذين الرأيين ، النص الوارد فى مشروع اللجنة الفرعية السياسية .

وجدير بالإشارة إلى أن لجنة اللوائح كانت قد صاغت ، فى مشروع النظام الداخلى للجان ، مادة رابعة تقضى بأن « يعين المجلس ، بقرارات خاصة ، تصدر فى كل حالة ، ممثلين للبلاد العربية غير الأعضاء فى الجامعة ، ويبين صلاحيتهم ومدى حقوقهم فى اللجان التى يختارون لها » .

إلا أن المجلس حذف هذه المادة . وقد قال عزام باشا ، معلقاً على هذا الحذف ، إنه ، لما كانت مهمة اللجان استشارية فحسب ، فسيكون للمجلس الرأى الأخير فيما تقدمه من تقارير فليس هناك ، إذن ، ما يوجب حرمان أعضاء الشعوب الغير مشتركة فى المجلس من التمتع بأى حق من الحقوق التى يتمتع بها باقى الأعضاء فى اللجان ، لاسيما وأن صوت العضو سوف لايكون له أثر فى قرار اللجنة لأن المجلس هو المرجع الأخير (٣) .

١١ — وكان مشروع اللجنة الفرعية السياسية يشير بالتفصيل إلى هؤلاء الممثلين ، على أنهم ممثلو « الحكومات المحلية والمؤسسات والعناصر الأهلية

(١) ل . ف . س/ص ٧٨ و ٨٦ .
(٢) ل . ف . س/ص ٨٥ — ٨٧ .
الاجتماع العادى الثالث / ص ٧٥ .

فى سائر الأقطار العربية » ، تمشياً مع ملحوظات أبداها ، فى هـذا الصدد ، سمير الرفاعى باشا وعزام باشا(١). غير أن اللجنة التحضيرية رأت ، مع بدوى باشا ، أن عبارة «البلاد العربية الأخرى» ، الواردة فى الفقرة الثانية من المادة ٤ من الميثاق ، شاملة وكافية البيان .

١٢ — ومما سلف يتضح أن ممثلى البلاد العربية غير المشتركة فى الجامعة ، يشتركون فى اللجان الدائمة بصفة أعضاء وعلى قدم المساواة مع بقية ممثلى الدول الأعضاء فى الجامعة ، ويتمتعون بحق المناقشة والمداولة والاقتراع .

١٣ — وتنفيذاً لسياسة التعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى الجامعة ، قد وافق المجلس على أن يشترك فى أعمال اللجان ، من البلاد العربية غير الأعضاء فى الجامعة ، ممثلون عن المنطقة المراكشية الخليفية . فأقر ، بادئ ذى بدء ، اشتراكهم فى اللجنة الثقافية ، بموجب قرار أصدره فى اجتماعه العادى الثانى ؛ ثم أقر اعتمادهم للاشتراك فى جميع لجان الجامعة ، فى دورة اجتماعه الثالث . وكان هذا العمل بتأييد وموافقة الحكومة الإسبانية(٢) .

وقد تقدم ، فيما بعد ذلك ، السيد أدريس السنوسى ، برسالة بتاريخ ٦ أبريل سنة ١٩٤٦ ، يطلب فيها اشتراك العناصر الليبية فى اللجنة الثقافية ، أسوة بما تم بالنسبة لمراكش ، ووافقه المجلس على ذلك فى دورة اجتماعه العادى الثالث(٣) .

الفصل الثانى

إنعقاد اللجان ونظام العمل فيها . إختصاصات اللجان

الفرع الأول

إنعقاد اللجان ونظام العمل فيها

١٤ — وضع مجلس الجامعة للجان نظاماً داخلياً مشابهاً ، من حيث الاجراءات ، للقواعد الأساسية الخاصة به . فالأمانة العامة تدعو اللجان للانعقاد .

---

(١) ل . ف . س . / ص ٨٤ ٨٥ .
(٢) الاجتماع العادى الثالث / ص ١٤ ، ٩٤ و ٩٧ .
والاجتماع العادى الخامس / ص ٣١٤ .
(٣) الاجتماع العادى الثالث / ص ١٤٦ .

وتراعى الأمانة العامة ، فى تحديد مواعيد الاجتماع ، الوقت الكافى لوصول الدعوة لأربابها ، وحضور الأعضاء من أبعد البلاد عن مقر الجامعة(١).

والأصل أن تجتمع اللجان فى مقر الجامعة . إلا أنه يجوز لها ، بموافقة الأمين العام ، أن تقرر الاجتماع فى بلد آخر من بلاد الجامعة ، إذا قضت بذلك ضرورات العمل(٢).

١٥ – وتنص المادة التاسعة من النظام الداخلى للجان ، على أن يكون انعقاد كل لجنة صحيحاً إذا حضره ممثلو أغلبية الدول الأعضاء فى الجامعة . ويلاحظ فى هذا النص ، أنه لا يشير إلى وضع ممثلى البلاد العربية غير المشتركة فى الجامعة . ولذا وجب التساؤل عما إذا كان إغفال أمرهم ، عند تقدير صحة انعقاد اللجنة ، أريد به ضمان احتفاظ اللجان بصبغتها الحكومية الأصلية ؟

يبدو لنا أن إغفال النص ، بشأن ممثلى البلاد العربية غير المشتركة فى الجامعة ، لم يكن مقصوداً . غير أنه جاء فى الواقع مطابقاً لروح الميثاق ومبادئه . إذ لا يجب أن ننسى أن اللجان هى أداة لتعاون الدول المشتركة فى الجامعة ، مهمتها وضع قواعد هذا التعاون وتحديد مداه ، وهى مهمة سياسية يرجع فى تقديرها إلى الذين سيتحملون نتائجها الإيجابية فى آخر الأمر ، ألا وهى الدول الأعضاء فى الجامعة .

ولا يمكن أن يكون لقرار المجلس السالف الذكر(٣) ، الذى قضى بأن يكون ممثلى البلاد العربية غير المشتركة فى الجامعة فى وضع متساو مع وضع ممثلى الدول الأعضاء ، من أثر مخالف لروح الميثاق ومبادئه فى هذا الشأن .

١٦ – وينتدب الأمين العام أحد موظفى الأمانة العامة المتخصصين فى الشؤون المعهود بها لكل لجنة ليكون لها سكرتيراً ، كما أن للأمانة العامة أن تنتدب من موظفيها من يحضر فى اللجان للاشتراك فى أعمالها(٤) .

---

(١) المادة الثامنة من النظام الداخلى للجان .

(٢) المادة السابعة من النظام الداخلى للجان . وقد اجتمعت اللجنة الثقافية ، عملا بهذه الاجازة ، بعاليه وبحمدون (لبنان) فى أواخر شهر أغسطس وأوائل شهر سبتمبر ١٩٤٨ .

(٣) الاجتماع العادى الثالث / ص ٧٥ .

(٤) الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة والمادة السادسة من النظام الداخلى للجان .

١٧ — أما فى صدد رياسة اللجان ، فقد جاء فى المادة الخامسة من نظامها الداخلى ، أن المجلس يعين لكل لجنة رئيساً لمدة سنتين على الأقل . فاذا غاب هذا الرئيس المعين ، انتخبت اللجنة من يقوم مقامه أثناء غيابه .

ويبدو غريباً أن يعين المجلس رئيس كل لجنة ولايترك للجنة نفسها أمر إختياره . ويتساءل المرء عن مركز هذا الرئيس فى اللجنة ، نظراً لما تتضمنه المادة ٤ من الميثاق صراحة ، من أن اللجان تؤلف ، على قدم المساواة ، من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة ، والرئيس الذى يعينه المجلس لا يمكن أن يكون ، فى آن واحد ، رئيساً معيناً وممثلا لإحدى الدول بالذات .

كما أنه لايجوز اعتباره معيناً بصفته الشخصية ، وإلا كان نص المادة الخامسة من النظام الداخلى للجان ، مخالفاً لأحكام الميثاق . ثم ماذا يكون الموقف إذا ما انقسمت الآراء فى اللجنة وتساوت فى صدد مشروع ما ، فهل يرجح الرئيس إحدى الكفتين بانضمامه إليها ، وبأى صفة يكون هذا الترجيح ؟

وقد أثيرت مسألة رياسة اللجان أثناء النظر فى مشروع الميثاق ، كما أن فكرة انتخاب المجلس لرؤساء اللجان الدائمة قد أشار إليها المشروع العراقى (١). غير أنه ، لما كانت مسألة الرياسة تعتبر من الأمور الداخلية للهيئات الفنية ، رؤى وقتئذ أن يكون محلها فى النظام الداخلى .

وكانت لجنة اللوائح قد تقدمت للمجلس بصيغتين للمادة الخامسة : الأولى تنص على أن تنتخب كل لجنة رئيسها لمدة سنة ويجوز تجديد انتخابه ، والثانية تقضى بأن يكون أحد الأمناء المساعدين رئيساً دائماً لإحدى اللجان ، فاذا غاب ، اختارت اللجنة من يقوم مقامه أثناء غيابه . إلا أن عزام باشا اقترح ، وقتئذ ، أن يعين المجلس رؤساء اللجان ، وأن يجعل مدة الرياسة سنتين ، لما فى ذلك من استقرار فى العمل وتقدير لمسئولية الرئيس الأدبية . وقد أخذ المجلس بهذا الرأى (٢) .

---

(١) المادة ١٦ من مشروع العراق . انظر بعاليه / ص ١٧٥ هامش .

(٢) ولذا يبدو غريباً أن يقول عزام باشا ، فى الجلسة الحادية عشرة من الاجتماع العادى الثالث للمجلس ، أن رياسة اللجنة مسألة شرفية . الاجتماع العادى الثالث / ص ٧٦ و ١٨٣ .

وإذا غاب الرئيس فليس له الحق فى أن ينيب عنه من يشاء ، بل يرجع إلى اللجنة كى تنتخب من يقوم مقامه(١).

وقد وافق المجلس ، فى دورة اجتماعه العادى الثالث ، على اقتراح تقدم به عزام باشا ، بأن يترك للأمين العام أن يستأنس برأى الحكومات فى ترشيح رؤساء اللجان ، ثم يعرض بعد ذلك أسماءهم على المجلس لتعيينهم(٢) .

ولا ندرى ماذا يكون عليه موقف رؤساء اللجان ، الذين يعينهم المجلس ، من حكوماتهم ، إذ يتعذر علينا معرفة الجهة التى يمثلونها ، والجامعة هيئة دولية ، ومسئوليات اللجان مسئوليات حكومية . كما أنه يبدو غريباً أن يقرر المجلس أن شأن هؤلاء الرؤساء شأن الأمين العام ، ويوافق ، بناء على ذلك ، على أن تدفع الجامعة نفقات سفرهم وإقامتهم ، فيما إذا لم يكونوا من البلد الذى تنعقد فيه اللجنة(٣).

ولم يتعرض النظام الداخلى للجان لاختصاص الرئيس ، وبناء عليه ، يرجع فى هذا الشأن إلى القواعد العامة التى أخذت بها المادة الخامسة عشرة من النظام الداخلى للمجلس .

١٨ — ويجوز لكل من اللجان الدائمة أن تؤلف ، من بين أعضائها ، لجاناً فرعية ، تخصص كل منها لشأن من الشؤون الفنية المنوط بها اللجنة الأصلية. وتكون هذه اللجان الفرعية دائمة أو مؤقتة تبعاً لما تقرره اللجنة الأصلية. إلا أنه ، فى حالة تأليف لجنة فرعية دائمة ، تبلغ الدول الأعضاء فى الجامعة بالقرار الخاص بتأليف اللجنة مع بيان المهمة المعهودة إليها(٤) .

١٩ — وعلى الأمانة العامة أن تعاون اللجان على القيام بمهام أعمالها ، لتمكينها من الإلمام بالموضوعات التى تعنى ببحثها(٥) .

وجدير بالذكر ، فى هذا الصدد ، ما أبداه السيد نورى السعيد ، أثناء المشاورات الأولى ، من أن يكون للجان صلاحية الاتصال والمخابرة مباشرة مع الوزارات والهيئات المختصة فى الدول العربية المشتركة فى الجامعة (٦) . إلا أن نص

---

(١) الاجتماع العادى الثالث / ص ١٨٢ .
(٢) الاجتماع العادى الثالث / ص ١٨٤ .
(٣) الاجتماع العادى الخامس / ص ١٧٦ و ٢٢١ .
(٤) المادة الثانية عشرة من النظام الداخلى للجان .
(٥) المادة الرابعة من النظام الداخلى للجان .
(٦) م . م / ص ٢ .

المادة الرابعة من النظام الداخلى للجان وما هو مقرر فى العرف الدولى ، يقضيان بأن يكون اتصال اللجان بالدول الأعضاء فى الجامعة عن طريق الأمانة العامة الدائمة ، كما تكون اتصالات الأمانة العامة بالحكومات عن طريق وزارة الخارجية فى كل دولة .

غير أن الحكومة المصرية سمحت أخيراً بجواز اتصال رؤساء اللجان الدائمة مباشرة بالوزارات المختصة، لاستيفاء البيانات أو المعلومات التى يتطلبها بحث هذه اللجان . كما اتخذ مجلس الجامعة ، عندما تعرض لبعض الأمور الخاصة بتنفيذ المعاهدة الثقافية ، قراراً بتاريخ ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٤٦ ، يجيز لرئيس اللجنة الثقافية، فى صدد المكاتبات التى يوجهها رسمياً عن طريق الأمانة العامة الدائمة ووزارة الخارجية فى كل دولة ، أن يرسل ، تيسيراً لأعمال اللجنة ، صوراً من هذه المكاتبات مباشرة إلى وزارة المعارف أو رؤساء الشعب القومية فى كل دولة(١) .

٢٠ — وتوضع لاجتماعات اللجان محاضر تدون فيها خلاصة مداولاتها والنص الكامل للقرارات التى تتخذها(٢) .

وتصدر قرارات اللجان بأغلبية آراء الدول الممثلة فى اللجنة ، أى الحاضرة فى الاجتماع ، لا بأغلبية الدول الأعضاء فيها(٣) .

الفرع الثانى

اختصاصات اللجان

٢١ — تتولى اللجان الدائمة ، بحكم الميثاق ، وضع قواعد التعاون بين الدول العربية المشتركة فى الجامعة ومداه . كما أنها تتولى صياغة هذه القواعد فى شكل مشاريع اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها، تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة.

وقد نصت الفقرة الأولى من المادة الحادية عشرة من النظام الداخلى للجان ، على أن أعمال اللجان تكون تحضيرية فى المهام المرسومة لها فى الميثاق . وهذه إشارة إلى أن اختصاص اللجان اختصاص أصيل ، مستمد من الميثاق نفسه . غير أن

---

(١) الاجتماع العادى الخامس / ص ٣٤ .

(٢) المادة العاشرة من النظام الداخلى للجان .

(٣) الفقرة الأخيرة من المادة التاسعة من النظام الداخلى للجان .

ليس هناك ثمة ما يمنع المجلس من إحالة موضوع بالذات على اللجنة الدائمة المختصة لدراسته ، بدلا من أن يؤلف لذلك لجنة مؤقتة من أعضائه ، وفقاً لما جاء فى المادة السابعة عشرة من نظامه الداخلى .

وأعمال اللجان فنية تحضيرية تصاغ فى صورة مشاريع معاهدات أو توصيات أو قرارات(١) ، تعرض على المجلس لإقرارها(٢) . كما أن للجان أيضاً أن تتقدم للمجلس بما يعن لها فى أبحاثها من توصيات واقتراحات(٣) .

٢٢ — وتقضى المادة التاسعة عشرة من النظام الداخلى للمجلس بأن ترفق المسائل المحالة عليه من اللجان بتقارير . كما يجب على اللجنة المختصة أن تعين مقرراً لها يحضر اجتماع المجلس ليقدم كل ما يطلب منه من الإيضاحات . ويشترك المقرر فى المداولات دون أن يكون له الحق فى الاقتراع ، إلا إذا كان فى نفس الوقت عضواً فى المجلس .

وقد أشير ، فى النظام الداخلى للجان ، إلى أن للجان أن توصى بالدعوة إلى عقد مؤتمرات تمثل فيها الدول الأعضاء فى الجامعة ،والبلاد العربية الأخرى عند الاقتضاء ، للاستئناس برأى هذه المؤتمرات فيما يدخل من مسائل فى اختصاصها . ويتولى الأمين العام ، فى هذا الشأن ، الاتصال بدول الجامعة لتنفيذ هذه التوصية(٤) .وفكرة عقد مثل هذه المؤتمرات مقتبسة من الفقرة الثانية من المادة ١٦ من مشروع الميثاق العراقى سالف الذكر .

٢٣ — وقد أخرجت اللجان عدة مشاريع ، أهمها مشروع المعاهدة الثقافية الذى وافق المجلس عليه بتاريخ ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٤٥ (٥) ، وأصدر

---

(١) الاجتماع العادى السادس . الجلسة السادسة / ص ٤ .

(٢) وعندما تتم موافقة المجلس على مشروع ما يذيل المشروع بعبارة يستفاد منها أن المجلس وافق على عرض مشروع الاتفاق على دول الجامعة .
الاجتماع العادى الثالث / ص ٧٧ .
والاجتماع العادى الخامس /ص٢١٤ و ٣٠٥ .

(٣) المادة الحادية عشرة من النظام الداخلى للجان .
الاجتماع العادى الخامس / ص ٢١٤ .

(٤) المادة الثالثة عشرة من النظام الداخلى للجان .

(٥) الاجتماع العادى الثانى / ص ١٤٣ و ١٤٩ .

بتاريخ ٤ أبريل سنة ١٩٤٦ ، قراراً فى شأن تنفيذها وتنسيق الصلات العلمية والفنية بين الدول العربية والهيئة الثقافية التابعة لهيئة الأمم المتحدة (١).

وقد وضعت اللجنة الصحية مشروع تعديل المعاهدة الصحية الدولية لسنة ١٩٢٦ فيما يتعلق بالاجراءات الصحية المتعلقة بالحجاج(٢)، كما أتمت لجنة المواصلات وضع مشروع معاهدة الطيران المدنى العربى(٣) ، ومشروع معاهدة البريد والبرق والهاتف(٤).

وعقدت مؤتمرات عدة ، تحت رعاية الجامعة وبناء على توصية اللجان المختصة ، عملا بما جاء فى المادة الثالثة عشرة من النظام الداخلى للجان . فدعت لجنة المواصلات لمؤتمر البريد والبرق والهاتف والسكك الحديدية والطرق والملاحة الذى انعقد بصوفر (لبنان) من أول إلى ١٧ أغسطس سنة ١٩٤٦ ، كما دعت إلى مؤتمر الطيران المدنى العربى الذى انعقد فى عاليه (لبنان) من ٨ إلى ١٥ يوليو سنة ١٩٤٦ . وانعقد مؤتمر الثقافة بدمشق، بدعوة من اللجنة الثقافية ، فى شهر سبتمبر سنة ١٩٤٦ ، ودعت هذه اللجنة أيضاً إلى عقد مؤتمر الآثار العربية ببيت مرى (لبنان) ، وإلى عقد مؤتمر الثقافة بدمشق فى سبتمبر سنة ١٩٤٧ ؛ وبعاليه وبحمدون (لبنان) فى أواخر أغسطس وأوائل سبتمبر سنة ١٩٤٨ .

• • •

(١) الاجتماع العادى الثالث / ص ١١٢ .

(٢) الاجتماع العادى الثالث / ص ١٢٣ ، ١٣٥ وما بعدها .

(٣) الاجتماع العادى الخامس / ص ٢٥٠ ، ٢٥٥ و ٢٦٠ .

(٤) الاجتماع العادى الخامس / ص ٢٧٨ ، ٢٨٣ ، ٢٨٥ و ٢٨٩ .

الباب الثانى

الأمانة العامة الدائمـــة

مادة ١٢ ــ يكون للجامعة أمانة عامة دائمة تتـألف من أمين عام وأمنـاء مساعدين وعدد كاف من الموظفين ٠

ويعين مجلس الجامعة ، بأكثرية ثلثى دول الجامعة ، الأمين العـام ٠ ويعين الأمين العـام ، بموافقة المجلس ، الأمناء المساعدين والمـوظفين الرئيسيين فى الجامعة ٠

ويضع مجلس الجامعة نظاما داخليا لأعمال الأمانة العامة وشؤون الموظفين ٠

ويكون الأمين العـام فى درجة سفير والأمنـاء المساعدون فى درجة وزراء مفوضين ٠

ويعين فى ملحق لهذا الميثاق أول أمين عام للجامعة ٠

تقابل المادة ٨ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) ٠

ملحق خاص بتعيين الأمين العام للجامعة

اتفقت الدول الموقعة على هذا الميثـاق على تعيين سعادة عبد الرحمن عزام (بك) أمينا عاما لجامعة الدول العربية ٠

ويكون تعيينه لمـدة سنتين ٠ ويحدد مجلس الجامعة فيما بعـد النظام المستقبل للأمانة العامة ٠

٢٤ ــ أنشأ الميثاق العربى أمانة عامة دائمة تتولى تنظيم نشاط الجامعة السياسى والفنى والإدارى والسهر على تنفيذ قرارات المجلس .

إلا أن الميثاق لم يتعرض لا لموضوع اختصاصات الأمين العام ولا لطبيعة

---

(١) المادة ٨ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية :

يكون للجامعـة أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام ومسـاعدين وعدد كاف من الموظفين ٠ ويعين مجلس الجـامعة ، بأكثرية ثلثى دول الجـامعة ، الأمين العام الذى يكون فى الوقت نفسه أمينا للمجلس ٠ ويعين الملحق أول أمين عام للجامعة ٠

ويعين الأمين العام ، بموافقة المجلس ، المساعدين والموظفين اللازمين للقيام بأعمال الجامعة ٠

ويضع مجلس الجامعة نظاما داخليا لأعمال الأمانة العامة وشؤون الموظفين .
ل ٠ ف ٠ س / ص ٩٨ ٠

أعمال الأمانة العامة . إنما قد تكفلت بذلك نصوص اللوائح الداخلية التى وضعها المجلس ، سواء لنفسه أو للجان أو للأمانة العامة ولشؤون الموظفين .

وصفة الدوام ، المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من المادة ١٢ من الميثاق ، تعبر عن ماهية الأمانة العامة ، وهى الهيئة المركزية فى الجامعة وعمودها الفقرى . كما أن حياة الجامعة كلها ، ومحورها الأمانة العامة ، تتكيف تبعاً لنشاط هذه الهيئة ونوع عملها .

وصياغة نص المادة ١٢ ، فى مشروع اللجنة الفرعية وفى الميثاق ، مأخوذة مما جاء فى عهد عصبة الأمم .

والأمانة العامة تتألف من الأمين العام ، وهو أكبر موظف فى الجامعة ، ومن أمناء مساعدين وموظفين فنيين وإداريين .

ومقر الأمانة العامة « القاهرة » حيث المقر الدائم للجامعة .

الفصل الأول

الأمين العام

الفرع الأول

تعيين الأمين العام

٢٥ — تنص الفقرة الثانية من المادة ١٢ من الميثاق على أن يعين المجلس الأمين العام بأكثرية ثلثى دول الجامعة .

ولم يتعرض مشروعا العراق ولبنان للأغلبية التى يجب أن تتوافر لتعيين الأمين العام (١) ،

(١) المادة الخامسة من مشروع العراق :
يكون للجامعة سكرتارية دائمة مقرها (...) ، وتتألف من سكرتير عام وسكرتاريين مساعدين وعدد كاف من الموظفين .
ويعين مجلس الجامعة السكرتير العام الذى يكون فى الوقت نفسه سكرتيرا للمجلس . ويعين الملحق بهذا الميثاق أول سكرتير عام للجامعة .
ويعين مجلس الجامعة سكرتيرا عاما مساعدا من بين أبناء كل دولة من أعضائه الجامعة بناء على ترشيح حكومته .
ويعين السكرتير العام الموظفين اللازمين للقيام بأعمال الجامعة . ويضع مجلس الجامعة نظاما داخليا لأعمال السكرتارية وشؤون الموظفين .
تقابلها المادة السابعة من مشروع لبنان ، ونصها : =

بل ان اللجنة الفرعية السياسية نفسها لم تذكر شيئاً عن هذا الموضوع في بادئ الأمر(١) ، إنما جاءت الاشارة إليه عن طريق غير مباشر ، أثناء القراءة الأخيرة لمشروع اللجنة ، وعند مراجعة نص المادة ١٨ من مشروع اللجنة الأول ، الخاصة بقوة إلزام قرارات المجلس(٢). فقد اقترح حينئذ السيد نوري السعيد ، أن يكون قرار المجلس بأغلبية ثلثي الأعضاء بالنسبة لتعيين الأمين العام وبالأكثرية بالنسبة لباقي الشؤون (إقرار ميزانية الجامعة ، شؤون الموظفين ، وضع النظم الداخلية لهيئات الجامعة المختلفة ، تقرير فض دورات الاجتماع) . فوافقت اللجنة على الاقتراح وأضافت على المادة الثامنة من مشروعها الأخير العبارة التي تحقق ذلك(٣) .

وجدير بالإشارة ، أن في نظام عصبة الأمم ، يعين مجلس العصبة السكرتير العام بموافقة الجمعية العمومية وبأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين . أما في ميثاق الأمم المتحدة ، فالجمعية العامة هي التي تعين الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن ، ويكون التعيين أيضاً بأغلبية آراء الأعضاء الحاضرين(٤) ، لا بأكثرية الدول الأعضاء في المنظمة كما هو الحال بالنسبة للجامعة العربية .

٢٦ — وأثناء نظر مشروع الميثاق العربي ، في اللجنة التحضيرية ، اقترح السيد فارس الخوري أن ينص في الميثاق على تحديد مدة تعيين الأمين العام . غير أن اللجنة رجحت رأي سمير الرفاعي باشا بأن يكون تحديد المدة في الملحق الخاص بتعيين الأمين العام ؛ وعلى أن تكون مدة تعيين أول أمين عام للجامعة سنتين(٥) .

= تتألف في المجلس أمانة سر دائمة .
تتألف أمانة السر الدائمة من أمين سر عام يعينه المجلس ، ومن موظفين يعينهم أمين السر العام ويحدد صلاحيتهم وسلسلة مرتباتهم ورواتبهم بعد موافقة المجلس .
توزع مصروفات المجلس بين الدول بالنسبة التي تحددها الجامعة .
ل . ف . س / ص ١٩ و ٢٢ .

(١) المادة السادسة من مشروع اللجنة الفرعية السياسية الأول ، الذي أصبح في آخر الأمر المادة ٨ من المشروع . ل . ف . س / ص ٤٢
(٢) المادتين ٧ و ١٦ من الميثاق .
(٣) ل . ف . س / ص ٨٩ و ٩٠ .
(٤) المادة ٦ من عهد عصبة الأمم والمادة ٩٧ من ميثاق الأمم المتحدة .
(٥) ل . ت . م / ص ٤٥ .

وقد تم اختيار عبد الرحمن عزام [بك] ، أميناً عاماً لجامعة الدول العربية ، بناء على اقتراح رئيس اللجنة التحضيرية وباجماع آراء الدول العربية الممثلة فى اللجنة(١).

وقد احتفظ المجلس ، فى الملحق الخـاص بتعيين الأمين العـام الأول للجامعة ، بتحديد النظام المقبل للأمانة العامة . وعندما وضع المجلس النظام الداخلى للأمانة العـامة ، ضمنه نصاً يقضى بأن يكون تعيين الأمين العام لمـدة خمس سنوات قابلة للتجـديد ، كما قرر بأن يسرى هذا الحكم على الأمين العام الحالى(٢).

وإذا طرأ ما يستوجب غياب الأمين العام ، فله أن يندب من مساعديه من يحل محله أثناء غيابه ، مع مراعاة قاعدة التسلسل فى المنصب . وقد وافق المجلس ، بتاريخ ١٣ أبريل سنة ١٩٤٦ ، على اقتراح لعزام باشا بأنه ، إلى أن يتم تعيين الأمناء المساعدين (وهم أول الموظفين فى تسلسل المناصب) ، يجوز للأمين العام أن يستعين بوكيل مؤقت يحل محله أثناء غيابه(٣).

ويلاحظ أن حق الانتداب خاص بالأمين ولا يؤول للمجلس . غير أنه ، فى حالة تعذر مباشرة الأمين العام هذا الحق ، يتولى المجلس معالجة الأمر ، إذ أنه مصـدر السلطات فى الجامعة(٤).

٢٧ — والأمين العام موظف دولى . وهو ، بحكم الميثاق ، فى درجة سفير . وإذا كان هذا الوضع لن يثير أية صعوبة فى نطاق دائرة البلاد العربية ، إلا أنه يصعب التكهن بما سيكون عليه الأمر بالنسبة للدول الأجنبية ، لا سيما تلك التى لم تعترف بعد بالجامعة العربية ، أو تلك التى لا ترغب فى إنشاء العلاقات معها .

---

(١) ل . ت . م / ص ٥٣ .

(٢) المادة الثانية من النظام الداخلى للأمانة العامة .

(٣) المادة الرابعة من النظام الداخلى للأمانة العامة .
الاجتماع العادى الثالث / ص ١٠٤ و ١٨٤ .

(٤) عندما اعتزم عزام باشا السفر الى لندن ، فى أواخر سبتمبر سنة ١٩٤٥ ، رأى أن يقوم مقامه أثناء غيابه أحـد الأمناء المسـاعدين ، واقترح على فخامة توفيق السويدى بك أن يقبل هـذا المركز . وأرسـل مذكرة الى جميع الدول العربية يطلب فيها الموافقة على ذلك ، فوافقت على هذا الاجراء . الاجتماع العادى الثانى / ص ٨١ .

وسنتعرض لهذا الأمر تفصيلا عند بيان أحكام المادة ١٤ من الميثاق ، الخاصة بالامتيازات والحصانة الدبلوماسية المقررة لأعضاء مجلس الجامعة وأعضاء لجانها وموظفيها (١).

٢٨ — ويؤدى الأمين العام ، أمام مجلس الجامعة وقبل مباشرة العمل ، اليمين الآتية : « أقسم أن أكون مخلصاً لجامعة الدول العربية وأن أؤدى أعمالى بها بالذمة والشرف » .

وقد أدى عزام باشا هذا اليمين أمام المجلس ، فى جلسته المنعقدة بتاريخ ١٨ نوفمبر سنة ١٩٤٦(٢) .

ولما كان الأمين العام منتخباً من المجلس، وهو الهيئة الممثلة للجامعة ، فإن انتخابه هذا يعتبر بمثابة اختيار من جميع الدول الأعضاء فى المنظمة ، وبالتالى فإن الأمين العام يمثل جميع تلك الدول ، ولا يمثل دولة معينة منها(٣) .

الفرع الثانى

مهمة الأمين العام ومدى تمثيله للجامعة

٢٩ — نصت المادة الأولى من النظام الداخلى للأمانة العامة ، على أن « الأمين العام لجامعة الدول العربية ينوب عن الجامعة فيما يتخذه من إجراءات فى حدود نصوص الميثاق وقرارات مجلس الجامعة وميزانيتها المعتمدة من المجلس . وهو المسئول وحده، أمام المجلس، عن جميع أعمال الأمانة العامة، وعن تطبيق أنظمة العمل فى إدارات الأمانة العامة وأقسامها التى تقوم بأعمالها تحت إشراف الأمين العام و بموافقته » .

ويتضح من ذلك أن مهمة الأمين العام تنحصر فى أمرين :

الأول ، السهر على تنفيذ الميثاق وقرارات المجلس . والثانى ، الإشراف على أعمال الأمانة العامة الإدارية والفنية .

وسبق ان قال عزام باشا ، فى اللجنة الفرعية السياسية، ان مهمة الأمين العام

---

(١) الكتاب السادس . فى الامتيازات والحصانة الدبلوماسية / ص ٢١١ .
(٢) المواد الثانية والثالثة من لائحة شؤون الموظفين .
(٣) ل . ف . س / ص ٣٩ . الاجتماع العادى الخامس / ص ١١ .

إدارية بحتة ، وهو منتخب من الجميع ولا يمثل دولة معينة(١) . والواقع أن مهمة الأمين العام السياسية تفوق صفته الإدارية .

ومن ذلك أن للأمين العام ، بحكم المادة العشرين من النظام الداخلى للمجلس، « أن يوجه نظر المجلس، أو الدول الأعضاء ، إلى أية مسألة يرى أنها قد تسىء العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء أو بينها وبين الدول الأخرى »(٢). كما تعطى له الكلمة ، أثناء المناقشات فى المجلس ، فى كل موضوع بعد الرئيس مباشرة وقبل مندوبى الدول الأعضاء فى الجامعة(٣) . ومما يميز صفة الأمين العام السياسية، ما جاء فى الفقرة الثالثة من المادة الحادية والعشرين من النظام الداخلى للمجلس ، من أن « للأمين العام أو لمندوبيه ، أن يقدموا للمجلس اقتراحات فى الموضوعات غير المدرجة فى جدول الأعمال ، كما لهم فى كل وقت أن يعرضوا على المجلس تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يكون المجلس فى صدد بحثها ، وللرئيس أن يدعوهم إلى تقديم هذه التقارير أو إلقاء هذه البيانات ». فاذا لاحظنا أن هذا النص عام ولا يتقيد باجتماعات المجلس العادية أو الغير عادية، وأن المادة العاشرة من النظام الداخلى للمجلس تنص على أن لايدرج فى جدول أعمال الدورات غير العادية مسائل غير التى عقدت الدورة من أجل النظر فيها ، إلا إذا قرر المجلس باجماع الآراء النظر فى غيرها من المسائل ، يتبين لنا أن الأمين العام ، بحكم المادة ٢١ فقرة ثالثة من النظام الداخلى للمجلس ، يتمتع بامتياز لايتمتع به أعضاء الدول المشتركة فى الجامعة ، إذ له الحق فى إثارة موضوع لم يدرج فى جدول أعمال اجتماع غير عادى للمجلس ، دون التقيد بشرط ما .

والواقع أن مهمة الأمين العام سياسية أصلا ، إذ أنه محور نظام الجامعة وأداة المجلس الفعالة ، وعلى شخصيته يتوقف الكثير من نشاط الجامعة .

---

(١) ل • ف • س / ص ٣٩ •

(٢) تقابلهما المادة ٩٩ من ميثاق الأمم المتحدة ونصها :
للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها تهدد حفظ السلم والأمن الدولى •

(٣) المادة السادسة والعشرون من النظام الداخلى للمجلس •

وأثره . ويتضح من أعمال المجلس أنه يقوم فعلا بالدور الأول فى توجيه نشاط الجامعة فى صدد تحقيق أغراضها ومراميها(١).

٣٠ – والأمين العام يمثل الجامعة فى كل مايقوم بتبليغه للدول باسمها . غير أنه لا يستطيع أن يخاطب أية دولة أجنبية ، فى أمر من الأمور ، باسم الجامعة العربية ، إلا بناء على قرار يتخذه المجلس ويعهد إليه تبليغه . أما ما عدا ذلك ، فليس له الحق فى أن يخاطب أية دولة أجنبية باسم دول الجامعة .

وقد وافق المجلس ، بتاريخ ١٢ يونيو سنة ١٩٤٦ ، على ما اقترحه جميل مردم بك ، من : « أن يوصى المجلس حكومات الدول العربية بأن تطالب الحكومة البريطانية بالاعتراف بالجامعة العربية ، وأن تعتبر ما يصدر إليها من الأمين العام ، ضمن حدود الميثاق ، صادراً من الجامعة »(٢).

والواقع أن الدول العربية قد درجت على تبليغ القرارات التى يقرها المجلس ، للدول الأجنبية ، كل فيما يخصها ، مباشرة ، علاوة على التبليغ الذى يقوم به الأمين العام باسمها جميعاً ، بصفتها الدول المشتركة فى الجامعة .

وكانت المادة الأولى من مشروع النظام الداخلى للأمانة العامة ، الذى وضعته لجنة اللوائح ، تنص على أن الأمين العام لجامعة الدول العربية هو الممثل للجامعة فى حدود نصوص الميثاق(٣). وقد اعترض على هذا النص سمو الأمير سيف الإسلام مبدياً الرأى بأن الأمين العام إنما يكون ممثلا للجامعة فى حدود قرارات المجلس لا فى حدود نصوص الميثاق .

وكلمة « ينوب » ، التى وردت فى النص النهائى للمادة ، هى من اقتراح حافظ رمضان باشا ، الذى أوضح أنه « لايجوز أن تجعل هيئة من الهيئات ، خصوصاً إذا كانت سياسية ، فرداً من الأفراد ممثلا لها ، حتى ولو كان هذا التمثيل فى حدود الميثاق ؛ لأن عبارة حدود الميثاق مطاطة ، وقد يقوم الأمين العام بعمل

---

(١) راجع عن نشاط الأمين العام التقرير المقدم للمجلس فى دور الاجتماع العادى الثانى / ص ٢٦ وما بعدها .
(٢) الاجتماع الرابع غير العادى / ص ٩٢ .
(٣) الاجتماع العادى الثالث / ص ١٠٠ .

لاتوافق عليه دولة من الدول، فماذا يكون موقفه فى هذه الحالة. لذا يكفى أنه ينوب عن الجامعة فى المسائل التى تعين له »(١).

٣١ — والواقع أن الأمين العام ، إذا تكلم باسم الجامعة ، لاينصرف هذا إلى أن ما قاله ملزم لها ، أو أن فى يده تفويضاً منها . وإنما له أن يعبر عن آراء يعتقد أنها آراء الجميع ، أو أنها أهداف الميثاق ، أو أنها غرض المجلس فى قرارات أصدرها . وهو لايستطيع أن يدعى لنفسه صفة التمثيل . غير أنه لايمكن أن يحرم من السلطة التى تسمح له بالتصرف فى الحالات الهامة والعاجلة، وخاصة أن وضع الجامعة العربية يختلف عن وضع الأمم المتحدة ، إذ أن الأمين العام ليس رئيساً لهيئة إدارية فحسب ، بل له من الاختصاص السياسى ما سنعلم مداه فيما بعد. ومن جهة أخرى، ليس لمجلس الجامعة طبيعة وسلطات مجلس الأمن، فيجب بالثانى أن يكون للأمين العام الشجاعة الأدبية فى اتخاذ قرارات على مسئوليته عند الضرورة ، وللمجلس بعد ذلك أن يشكره أو يلومه ، إذ أنه مسؤول عن كل أعماله أمام المجلس(٢).

وكما قال مكرم عبيد باشا ، فى هذا الصدد، « إن أعمال الأمين العام لاتنحصر فى تنفيذ قرارات المجلس، ففى بعض الحالات يتحتم عليه اتخاذ إجراء يقدر أنه يمثل فيه الرأى العام العربى ، ولاسيما المسائل الطارئة التى يتعذر عليه فيها دعوة المجلس لبحثها فوراً . فالأمين العام يعبر عن اتجاهات الجامعة العامة والمبادئ العامة التى ترمى إليها ، وعليه أن يلاحظ الرأى العام العربى(٣) . والواقع أن المسألة تقدير للظروف والأوضاع(٤) » .

---

(١) الاجتماع العادى الثالث / ص ١٠٢ .

(٢) الاجتماع العادى الثالث / ص ١٠٠ و ١٠٣ .

(٣) وقد ضرب عزام باشا مثلا لبعض الاجراءات التى اتخذها ، دون الرجوع الى مجلس الجامعة لأنها لم تكن لتتحمل الانتظار ، عندما طلب الرئيس ترومان فى صيف سنة ١٩٤٥ من بريطانيا السماح بهجرة مائة ألف يهودى إلى فلسطين ، فقد قام الأمين العام ، من تلقاء نفسه ، بتبعة الرد عليه . وتبلغ ذلك للدول . وكان فى هذا التصرف على يقين من أنه يعبر عن رأى الدول العربية . الاجتماع العادى الثالث / ص ١٠٠

(٤) راجع نشاط الأمانة العامة فى الفترات مابين دورات المجلس وعلى الخصوص ما بين الدورتين الثانية والثالثة . الاجتماع العادى الثالث / ص ١٦٠ .
وجدير بالاشارة إلى ما قاله عزام باشا من : « ان طبيعة العمل الدولى من شأنها أن =

الفرع الثالث

إختصاصات الأمين العام الإدارية

٣٢ — أما عن مهام الأمين العام الإدارية ، فقد ورد ذكرها فى نصوص الميثاق والنظم الداخلية المختلفة الخاصة بمجلس الجامعة واللجان الدائمة والأمانة العامة . ومن أهم هذه الاختصاصات إعداد مشروع ميزانية الجامعة السنوية(١) .

وفيما يتعلق بالمجلس ، فان مشروع اللجنة الفرعية السياسية كان ينص على أن الأمين العام للجامعة هو فى الوقت نفسه أميناً للمجلس . وقد أخذ هذا النص عن مشروع العراق(٢) ، الذى اقتبسه هو الآخر من عهد عصبة الأمم(٣) . غير أن اللجنة التحضيرية رأت إستبعاد مثل هذا النص من الميثاق ، على أن يتكفل به النظام الداخلى للمجلس . وقد ورد فعلا ، فى الفرة الأولى من المادة الحادية والعشرين من هذا النظام (٤) ، النص على أن الأمين العام يتولى تنظيم سكرتارية المجلس وسكرتارية اللجان التى يعينها المجلس (اللجان الموقتة) .

والأمين العام هو الذى يضع جدول أعمال المجلس ، ويحدد التاريخ الذى تبدأ فيه دوراته العادية فى كل من شهرى مارس واكتوبر (٥) . أما عن الدورات غير العادية ، فقد نصت المادة الخامسة من النظام الداخلى للمجلس ، على أن يتم الانعقاد فى وقت لا يتجاوز الشهرين من تاريخ وصول طلب الانعقاد القانونى للأمين العام ،

= تستلزم الصبر ، لأن أغراض الدول وكراماتها وظروف حكوماتها وبرلماناتها وأحزابها المختلفة تجعل مهمة الموظف الدولى أشق من الموظف فى حكومة واحدة ، لأن عليه أن يراعى دوام الوحدة والانسجام بين هذه العناصر المتعددة فى تصرفاته ، فضلا عن الصبر وسرعة التعاون » . جريدة الأهرام فى ١٩٤٨/٨/٢٢ .

وراجع أيضا مكاتبات الأمين العام مع الدول الأجنبية .
الاجتماع العادى الأول / ص ١٠١ .

(١) الكتاب السادس . فى الميزانية / ص ٢٠٥
(٢) المادة ٥ من مشروع العراق . أنظر بعاليه : فى تعيين الأمين العام . /ص ١٨٦ .
(٣) المادة السادسة (فقرة ٤) من عهد عصبة الأمم .
(٤) المادة الحادية والعشرون من النظام الداخلى للمجلس :
(فقرة أولى) يتولى الأمين العام تنظيم سكرتارية المجلس وسكرتارية اللجان التى يعينها المجلس .
(٥) المادة الرابعة من النظام الداخلى للمجلس .

وبالتالى يرجع لهذا الأخير أيضاً تحديد تاريخ هذا الانعقاد . والأمين العام هو الذى يوجه الدعوة لأدوار الاجتماعات المجلس العادية وغير العادية(١) .

ويحضر الأمين العام الجلسات ويشرف على وضع مضابطها ومحاضرها(٢) .

كما يشرف على كل ما تقوم به الأمانة العامة من طبع الوثائق والتقارير والقرارات ، وتدوين مضابط ومحاضر الاجتماعات وتبليغها ، وحفظ وثائق المجلس فى محفوظات الجامعة ، وترجمة ما تدعو الضرورة إلى ترجمته ، ونشر البيانات عن الجلسات . وبوجه عام ، يشرف على كل ما تتولاه الأمانة العامة من المهام التى يرى المجلس تكليفها بها(٣).

٣٣ ـ أما فيما يتعلق باللجان الدائمة ، فقد ذكرت المادة الثالثة من النظام الداخلى للجان ، أن على الأمانة العامة أن تعاون اللجان فى القيام بمهام أعمالها لتمكينها من الإلمام بالمواضيع التى تعنى ببحثها . وقد نص بصفة خاصة ، فى المادة السادسة ، على أن الأمين العام ينيب أحد موظفى الأمانة العامة المختصين فى الشؤون المعهود بها لكل لجنة ، ليكون سكرتيراً لها .

والأمانة العامة هى التى تدعو اللجان للانعقاد(٤).

٣٤ ـ أما عن الأمانة العامة نفسها ، وهى الأداة التى تعاون الأمين العام فى أداء مهمته ، فانها تخضع مباشرة له من حيث التنظيم والاختصاص ، وله عليها الإشراف التام .

وتقضى المادة الثامنة من النظام الداخلى للأمانة العامة، بأن يقدم الأمين العام تقريراً عن أعمالها عن المدة ما بين كل دورتين للمجلس ، وعن الإجراءات التى اتخذت لتنفيذ قرارات المجلس . وقد روعى تحقيقاً لهذا النص أن يشمل جدول أعمال المجلس بنداً خاصاً به(٥).

• • •

(١) المادة السابعة من النظام الداخلى للمجلس .

(٢) المواد الثالثة عشرة ، الحادية والعشرون والثانية والعشرون من النظام الداخلى للمجلس .

(٣) المادة الثالثة والعشرون من النظام الداخلى للمجلس .

(٤) الفقرة الأولى من المادة الثامنة من النظام الداخلى للجان .

(٥) الاجتماع العادى الخامس / ص ٥ .
الاجتماع العادى السادس / ص ٢٦ ملحق رقم ١ .

الفصل الثانى

فى تنظيم الأمانة العامة

٣٥ — الأمانة العامة هى الأداة التى تعاون الأمين العام على القيام بمهمته. وعدا الأمين العام ، تتألف الأمانة العامة ، حسب نص الميثاق ، من :

(أ) الأمناء المساعدين[١] ؛

(ب) والموظفين ، وهم قسمان : الموظفون الرئيسيون ، والموظفون الآخرون من فنيين وإداريين .

وهؤلاء جميعاً لايخرجون عن كونهم موظفين وأداة معاونة للأمين العام ، وليسوا ممثلين لدولة ما من دول الجامعة . وهم مسؤولون أمام الأمين العام وحده ، وهو الذى يختارهم ويعينهم[٢]. غير أنه ، نزولا على رغبة السيد نورى السعيد ، أثبت فى محضر اللجنة الفرعية السياسية « أنه قد تناقش حضرات الأعضاء فى أمر تعيين موظفين من دول الجامعة المختلفة فى السكرتارية ، وأن هذه المسألة جديرة بالعناية ، وأنه يحسن أن تشمل السكرتارية موظفين من مختلف الدول المشتركة فى الجامعة »[٣]. وقد كانت هذه الرغبة محل اعتبار الأمين العام ، وإحدى عناصر سياسة التعيينات فى وظائف الجامعة المختلفة .

٣٦ — وبخصوص الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين ، فقد ذكر الميثاق فى صدد تعيينهم ، أن هذا التعيين من اختصاص الأمين العام . إلا أنه تلزم موافقة المجلس ليكون هذا التعيين صحيحاً نافذاً . ويصدر قرار المجلس فى هذا الشأن بأغلبية آراء الأعضاء فيه (المادة ١٦) .

٣٧ — والميثاق لم يحدد عدد الأمناء المساعدين . وكان مشروع العراق ينص على أن يكون للأمين العام مساعد من أبناء كل دولة من أعضاء الجامعة[٤]. غير

---

(١) لم يتعرض مشروع لبنان لنظام السكرتاريين المساعدين (المادة السابعة) مثل ما جاء فى مشروع العراق (المادة ٥) . ل. ف. س/ س ١٩ و ٢٢ .

(٢) الاجتماع العادى الثالث / ص ٥٧ .

(٣) ل . ف . س / ص ٤٢ .

(٤) الفقرة الخامسة من المادة ٥ من مشروع العراق :
ويعين مجلس الجامعة سكرتيرا عاما مساعدا من بين ابناء كل دولة من أعضاء الجامعة بناء على ترشيح حكومته .

أنه رؤى، لو أخذ بهذا الاقتراح أن الاكثار من المساعدين سوف يؤدى إلى ارتباك العمل. فضلا عن أن الأمين العام المساعد لايخرج عن كونه موظفاً لا ممثلا لدولة من الدول (١). ولذا انتهى الأمر بعدم تحديد عددهم فى الميثاق (٢).

وقد جاء فى المادة الثالثة من النظام الداخلى للأمانة العامة ما يأتى :

«يعاون الأمين العام، فى الإشراف على أعمال الأمانة العامة، أمناءمساعدون يحدد عددهم فى الميزانيـة بناء على اقتراح الأمين العام وتبعاً لضرورات العمل، ومدير لمكتبه يباشر الإدارة العامة. ويتولى كل منهم الإشراف على بعض إدارات العمل وشعبه».

وبذلك يتحدد عدد الأمناء المساعدين عن طريق الميزانية. وقدتضمنت الميزانية بالفعل أربعة مناصب للأمناء المساعدين.

وجدير بالإشارة، فى صدد اختيار الأمناء المساعدين، أن الأمين العام رأى أن يعرض أمر تعيينهم على المجلس، تفادياً لإحراج مركزه، أمام طلبات الدول من أن يعين أميناً مساعداً من قبلها(٣).

والأمناء المساعدون، بحكم المادة ١٢ من الميثاق، فى درجة وزراء مفوضين. وهم يؤدون، كالأمين العام، اليمين أمام مجلس الجامعة قبل مباشرتهم العمل(٤).

٣٨ — ويلى الأمناء المساعدين، فى الأهمية، الموظفون الرئيسيون. وقد ذكر فى اللجنة التحضيرية أن المجلس هو الذى يحدد، بموجب النظام الذى سيضعه للأمانة العامة، من هم الموظفون الرئيسيون الذين يكون تعيينهم بموافقته(٥). إلا أن هذا التحديد لم يأت فى النظام الداخلى للأمانة العامـة. ويبدو من مقارنة المواد ٣ و٥ و ٦ من هذا النظام، أن المقصود بالموظفين الرئيسيين مديرو الإدارات والشعب، وهم الذين لهم حق الاتصال بالأمين العام(٦). ومع ذلك، فإن المادة٨ من لائحة شؤون

(١) الاجتماع العادى الثالث/ س ٥٥ و ٥٦.
(٢) ل. ف. س/ س ٣٩.
(٣) الاجتماع العادى الثالث/ ص ٥٧.
(٤) المادة الثالثة من لائحة شئون الموظفين.
(٥) ل. ت. م/ص ٣٤.
(٦) المادة الخامسة من النظام الداخلى للامانة العامة.

الموظفين تشير إلى إمكان اعتبار كل موظف فى درجة سكرتير أول موظفاً رئيسياً فى الجامعة[1].

٣٩ – وعدد الإدارات والشعب فى الجامعة الآن ، حسب النظام الداخلى للأمانة العامة ، سبع :

الأولى – الإدارة العامة ، ويتولاها مدير مكتب الأمين العام ويشرف على :

(ا) إدارة السكرتارية ، وتقوم بالتحريات فى الشؤون العامة التى لاتدخل فى اختصاص الإدارات الأخرى ، والقيام بأعمال سكرتارية المجلس أثناء انعقاده ، وبشؤون المراسم .

(ب) القسم المالى ، ويقوم بكل الشؤون المالية للجامعة ، من تحضير ميزانيتها ومراقبة تنفيذها ، ومسك حسابات الجامعة وحسابات صندوق الادخار للمستخدمين . ويقوم رئيس القسم المالى بأعمال سكرتارية لجنة الموظفين ، وبسكرتارية الهيئة التى تشرف على إدارة صندوق الادخار ، وبجميع ما يتعلق بالمستخدمين مالياً وإدارياً .

(ج) قسم المحفوظات ، ويقوم بكل ما يتعلق باستلام البريد وتصديره ، وحفظ أوراق الجامعة وأسانيدها الرسمية وترتيبها ، وقيد المكاتبات الصادرة والواردة ، ومراقبة انجاز التصرف فى المسائل المحالة على الإدارات المختلفة والتذكير بها فى المواعيد المقررة فى التعليمات . ويقوم القسم بضبط بطاقات حركة الملفات وسيرها .

(د) مكتبة الجامعة .

(ﻫ) التلاميذ المعينين تحت التدريب .

(و) معاون قصر الجامعة ، وأمين عهدة موجوداته وتوريداته ، ورئيس الخدم فيه .

(ز) مستخدمو التليفون .

(ح) السواقون والأتباع .

---

(١) كما انه لا يدو أن هناك ارتباط بين الكادر الوارد فى اللائحة ونظام الادارات فى الأمانة العامة الدائمة .

الثانية — الإدارة السياسية ، وتقوم بدراسة المواضيع وتحضير المشاريع وتأمين المراسلات المختصة بالشؤون السياسية العائدة للبلدان العربية ، وما كان له علاقة بالدول العربية من شؤون السياسة العالمية .

الثالثة — شعبة الصحافة والنشر .

الرابعة — إدارة الشؤون الاقتصادية ، وتقوم بدراسة المواضيع الاقتصادية ، وتحضير المشاريع والتقارير ، وتأمين المراسلات فى الشؤون الاقتصادية والمالية والتجارية ، وشؤون الجمارك ، والعملة والأمور الزراعية والصناعية ، وشؤون المواصلات والسكك الحديدية والطرق والملاحة والبرق والبريد .

الخامسة — إدارة الشؤون الثقافية ، وتقوم بالدراسة التحضيرية للمسائل الثقافية والتعليمية ، وتوحيد التشريعات الخاصة بالبلاد العربية .

السادسة — إدارة الشؤون الاجتماعية والصحية ، وتقوم بالدراسات الخاصة بمسائل الهجرة ، والعمل وحركات العمال ، وحماية الطفولة ، والشؤون الصحية ، ومسائل التعاون بين البلاد العربية فى هذه الشؤون .

السابعة — إدارة الشؤون القانونية ، وتقوم بابداء الرأى القانونى فى كل ما يطلب منها متعلقاً بشؤون الأمانة العامة ، وبدراسة مسائل القانون الدولى العام والخاص ، والمعاهدات التى تعقدها الدول العربية ، وتقديم تقاريرها عن ذلك إلى الأمين العام ، ودراسة القوانين والنظم المتعلقة بشؤون الجنسية والجوازات ، وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين ، واقتراح الوسائل الكفيلة بازالة تنازع القوانين فى مسائل الجنسية والمؤدية إلى تيسير تنفيذ الأحكام وتبسيط اجراءات الجوازات والتأشيرات فى علاقات بلاد الدول الأعضاء فى الجامعة ببعضها(١) .

والأمانة الآن فى صدد إنشاء شعبة ثامنة للإعلام والاستعلام .

٤٠ — وقد نصت المادة السادسة من النظام الداخلى للأمانة العامة ، على أن تؤلف كل إدارة من مديرين ووكلاء إدارات ورؤساء شعب وأقسام ، ومن عدد كاف من الموظفين والأتباع يقرر فى الميزانية .

---

(١) المادة ٥ من النظام الداخلى للأمانة العامة .

٤١ — وباستثناء الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين ، يعين الأمين العام بقية موظفى الأمانة العامة دون الرجوع إلى المجلس(١).

وقد وضعت لائحة لشؤون الموظفين تتضمن نظام الوظائف والدرجات والتزامات الموظفين وشروط الخدمة فى الجامعة .

وقد وضع كادر الوظائف فى الجامعة مماثلا لكادر الموظفين فى وزارة الخارجية المصرية ، نظراً لوجود مقر الجامعة فى القاهرة واعتبار أن ما راعته الحكومة المصرية من تقدير الدرجات وماهيات الموظفين الدبلوماسيين هو أقرب ما يمكن أن ينطبق على من يعينون فى الأمانة العامة للقيام بمثل الأعمال المعهود بها لموظفى وزارة الخارجية(٢).

وكان المجلس قد وافق ، فى دور اجتماعه الأول ، على أن يترك للأمين العام اتخاذ جميع التدابير التنفيذية لتنظيم الأمانة العامة ، وتعيين الموظفين اللازمين والاتفاق على جميع هذه الشؤون فى الحدود التى يراها محققة للمصلحة . وقد قام عزام باشا بهذا ، فى حدود الميزانية الأولى ، حتى تم وضع النظام الداخلى للأمانة ، وبعدئذ كانت جميع التعيينات والتنظيمات تتم أولا بأول وفقاً لترتيب الأمانة الموضوع وفى حدود الميزانية .

* * *

(١) ل . ت . م / ص ٤٥ .

(٢) الاجتماع العادى الثانى . مذكرة الامين العام عن مشروع ميزانية الجامعة . ملحق رقم ٢ ص ٥٣ . راجع لائحة الموظفين .

الكتاب السادس

أحكام عامة

الباب الأول

مقر الجامعـــة

مادة ١٠ ــ تكون القاهرة المقر الدائم لجامعة الدول العربية ، ولمجلس الجامعة أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه .

تقابل المـادة ٦ من مشروع اللجنة السياسية (١) .

١ ــ ان مقر كل منظمة جماعية هو المركز القانونى والعملى لنشاط هذه المنظمة . كما أن اجتماعات الهيئات العاملة فى كل منظمة جماعية يكون أصلا فى مقر هذه المنظمة ،الا ما يعقد منها فى غير هذا المقر ، وفقاً لما تقتضيه الظروف ، الأمر الذى ينص عليه عادة فى النظم الداخلية لكل فرع من فروع المنظمة .

وكانت الفقرتان الأولى والثانية من المادة ٧ من عهد عصبة الأمم تنصان على أن تكون جنيف (بسويسرا) Genève مقر العصبة ، على أن يجوز للمجلس أن يقرر ، فى أى وقت شاء ، أن يكون هـذا المقر فى أى مكان آخر . وكان ختيار جنيف كمقر للعصبة من الأمور التى اتفق عليها فى مؤتمر الصلح بباريس سـنة ١٩٢٠ . إلا أن تعيين المقر الرسمى للعصبة لايتنافى واجتماع هيئات العصبة العاملة فى مكان آخر . وفضلا عن ذلك ، فقـد ارتضت الدول الأعضاء أن يكون مقر بعض الهيئات الفنية الدائمة التابعة للعصبة فى غير مقر العصبة القانونى ، واتفقت بالفعل على أن يكون مقر معهد التعاون الفكرى فى باريس ، ومقر معهد القانون الخـاص ومعهد السينما الثقافية بروما(٢).

---

(١) ل . ف . س/ص ٩٨ .

(٢) جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠ / ص ٢٨٢ وما بعدها .

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٣ من العهد، على أن الجمعية العمومية تجتمع « فى مقر العصبة أو فى أى مكان آخر يعين » . أما عن اجتماعات المجلس، فقد جاء النص عليها فى نظامه الداخلى (المادة الأولى) ، وهو يقضى بأن المجلس « يجتمع وفقاً لما تتطلبه الظروف ، وعلى الأقل مرة كل عام فى مقر العصبة . وفى حالة الظروف الخاصة يجوز دعوة المجلس للانعقاد فى أى مكان آخر يعينه المجلس بنفسه أو يراه الرئيس ملائماً ؛ وإذا أمكن ، يكون ذلك بعد المشاورة مع أعضاء المجلس الآخرين »(١).

وإذا كان المجلس قد عقد معظم إجتماعاته فى جنيف ، فقد حصل أن إجتمع مراراً خارج مقر العصبة ، فى باريس ولندن وبرن ومدريد الخ الخ.

٢ — أما ميثاق الأمم المتحدة ، فلم يتعرض لموضوع مقر الهيئة أصلا ، ولم يذكر ،عن اجتماعات فروعها ،إلاما جاء خاصاً بمجلس الأمن فى الفقرة الثالثة من المادة الثامنة والعشرين منه ، إذ نص على أن « لمجلس الأمن أن يعقد اجتماعات فى غير مقر الهيئة إذا رأى أن ذلك أدنى إلى تسهيل أعماله » .

والواقع أن الميثاق ترك لكل فرع من فروع الهيئة أمر تنظيم اجتماعاته وتعيين مقرها، مشيراً بذلك ضمناً إلى القاعدة العامة من أن يكون المقر والاجتماعات فى مقر الهيئة القانونى ، أما الاستثناء فيكون حسب ما تمليه الظروف .

ونظراً لعدم ورود نص فى الميثاق، فقد عينت الجمعية العامة للأمم المتحدة لجنة لاختيار مقر للهيئة . وقد انتهى الأمر بهذه اللجنة إلى أن اتخذت قراراً ، بتاريخ ١١ ديسمبر سنة ١٩٤٦ ، يتضمن توصية الجمعية العامة بقبول الضيعة التى وهبتها عائلة روكفلر لتكون مقراً للأمم المتحدة . وبذلك تم اختيار مدينة نيويورك ، التى تقع فى ضاحيتها هذه الضيعة ، كى تكون مقراً دائماً للأمم المتحدة .

---

(١) ونصت المادة ٢ من النظام الداخلى للجمعية العمومية على انها تجتمع فى مقر العصبة او فى حالة لظروف الاستثنائية ، فى اى مكان آخر تعينه الجمعية او المجلس باغلبية الآراء او بموافقة اغلبية الدول الأعضاء فى العصبة . جان راى / ص ١٢٨ و ١٦٤ .

إلا أن ذلك لايعنى ، كما سلف بيانه ، أن ليس للجمعية العامة أو لمجلس الأمن أن يعقدا اجتماعاتهما خارج هذا المقر . وقد سبق أن عقدا فعلا اجتماعاتهما الأولى فى لندن سنة ١٩٤٦ ، كما عقدت الجمعية العامة دورتها الثالثة بباريس (سبتمبر ١٩٤٨) . وجدير بالإشارة أن هيئة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ، وهى إحدى الوكالات المخصوصة المنصوص عنها فى المادة ٥٧ من الميثاق، اختارت مدينة باريس أيضاً لتكون مقراً دائماً لها بدلا من نيويورك ، مقر الأمم المتحدة القانونى .

٣ — أما فى صدد الجامعة العربية ، فان ما جاء فى الميثاق من النص على أن تكون القاهرة مقراً دائماً للجامعة ، وأن للمجلس أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه ، لدليل على أن واضعى الميثاق نهجوا فى هذا الصدد على منوال ما جاء فى عهد عصبة الأمم .

وكان مشروع لبنان قد ذكر مصر كمقر دائم لمجلس الجامعة(١) . غير أنه ، عندما فرقت اللجنة الفرعية السياسية بين مقر الجامعة ومقر اجتماعات المجلس ، اقتضى الأمر تعيين القاهرة بالذات(٢) .

ويجدر بالذكر، أن السيد نورى السعيد كان قد اعترض على مشروع اللجنة الفرعية السياسية ، عند قراءته للمرة الثالثة ، وعلى التقيد بالقاهرة كمقر دائم للجامعة . واقترح أن يبقى النص اللبنانى وأن « تكون مصر المقر الدائم لجامعة الدول العربية » ، حتى يمكن جعل هذا المقر فى الاسكندرية مثلا . إلا أن سمير الرفاعى باشا بين أن هذا لايجوز ، إذ لم تجر العادة على أن يعين قطر كمقر . وانتهى الأمر بالنص على القاهرة بالذات. وقد ذكر ، فى اللجنة الفرعية السياسية ،

(١) المادة الرابعة من مشروع لبنان :
مجلس الجامعة مقره الدائم فى مصر ، وله أن يجتمع صيفا فى لبنان وفى اى مكان آخر يعينه المجلس ل.ف.س / ص ٢٢ .

(٢) كان المشروع الأول للجنة الفرعية السياسية ينص على أن « مجلس الجامعة مقره الدائم فى مصر وله ان يجتمع فى اى مكان آخر يعينه » ل.ف.س / ص ٣٨ و ٧٠ .

أنه إذا رؤى مستقبلا أن يختار مكان آخر فى مصر ، استطاع مجلس الجامعة أن يقرر ذلك(١) .

٤ — وسبق أن تعرضنا بالتعليق على المادة العاشرة من الميثاق عند معالجة مسألة مقر مجلس الجامعة(٢) ، وأوضحنا كيف أن الأمر التبس ، بادئ ذى بدء ، على واضعى الميثاق ، فلم يفرقوا بين مقر الجامعة ومكان اجتماعات هيئاتها ، وكيف انتهى الأمر باللجنة الفرعية السياسية إلى التفريق بين مقر الجامعة ، المنشأة الدائمة ، وبين مكان اجتماعات هيئاتها العاملة .

والقاهرة ، بحكم الميثاق ، المقر القانونى الدائم للجامعة ، فتكون بالتالى المقر القانونى لهيئاتها المختلفة من مجلس ولجان وأمانة عامة . ويترتب على ذلك أن القاهرة هى أصلا مقر اجتماعات تلك الهيئات العاملة . وقد استقر الأمر نهائياً على أن تقيم الجامعة فى سراى البستان ، ففيه تقيم الأمانة العامة وإداراتها ويعقد المجلس واللجان معظم اجتماعاتها .

والأمر بديهى بالنسبة للأمانة العامة ، فهى الأداة الدائمة فى الجامعة ويتطلب عملها التركيز والاستقرار ، إذ يقع على عاتق إداراتها المختلفة مهمة جمع الوثائق والبيانات ، ودراسة المسائل وتحضير أعمال المجلس واللجان ، والإشراف على تنفيذ قرارات المجلس ، الأمر الذى لا يتمشى وإنتقال إداراتها وتناوب الاجتماع فى عواصم البلاد العربية المختلفة .

أما المجلس واللجان الدائمة ، فانها هيئات تجتمع بصفة دورية منتظمة ، وفقاً لما يتطلبه العمل ، لمناقشة أو مراجعة مسائل وأمور عملت الأمانة العامة على توافر عناصرها حتى يتخذ المجلس أو اللجان قراراً فيها ؛ فليس ثمة ما يمنع من أن يكون اجتماعها فى غير مقر الجامعة ، إذا قضت المصلحة أو الضرورة بذلك . بل ان فى تنظيم تناوب الاجتماعات فى كل من البلاد العربية ، ما يحقق أكبر فائدة ، إذ تشعر تلك البلاد بمشاركتها لمصر شرف إيواء الجامعة فى شخص بعض هيئاتها .

---

(١) ل. ف. س / ص ٨١ .
(٢) الكتاب الرابع / ص ١١٧ .

وقد جاء نص المادة ١٠ من الميثاق ، فيما يخص المجلس ، ونص المادة السابعة من النظام الداخلى للجان(١)، محققاً لهذه الفكرة .

وإذا كان الميثاق قد تضمن النص بالنسبة لاجتماعات المجلس فقط ، فلم يكن ذلك إلا نتيجة للبس الذى ساور واضعو الميثاق، بادئ ذى بدء، الأمر الذى سلفت الإشارة إليه . أما اللجان، فقد علقت المادة ٧ من نظامها الداخلى إمكان اجتماعها فى غير مقر الجامعة ، على موافقة الأمين العام . والنص على موافقة الأمين العام يستند إلى وضع اللجان الخاص ، إذ أن عملها مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأمانة العامة، على خلاف ما عليه وضع المجلس ، وهو الهيئة المستقلة صاحبة الإشراف الكامل على جميع فروع الجامعة .

والواقع أنه إذا كانت اجتماعات اللجان تنتظم أصلا فى القاهرة ، إلا أن كثيراً من تلك الاجتماعات تم خارج مقر الجامعة . وقد اجتمعت بالفعل لجنة المواصلات بصوفر (لبنان) من ١٠ إلى ١٩ أغسطس سنة ١٩٤٦ ، كما اجتمعت اللجنة الثقافية العامة بدمشق بتاريخ ١٤ سبتمبر من نفس السنة وبيحمدون وعاليه (لبنان) فى أواخر شهر أغسطس وأوائل شهر سبتمبر سنة ١٩٤٨ . كما انعقدت اللجنة القانونية المتفرعة من اللجنة الثقافية ببلودان (سوريا) بتاريخ ١٥ يوليو سنة ١٩٤٦ .

• • •

(١) المادة السابعة من النظام الداخلى للجان :
تجتمع اللجان فى مقر الجامعة ويجوز لها بموافقة الأمين العام أن تقرر الاجتماع فى بلد آخر اذا اقتضت ضرورات العمل بذلك .

الباب الثانى

فى الميزانيـــة

مادة ١٢ ـ يعد الأمين العام مشروع ميزانية الجامعة ويعرضه على المجلس للموافقة عليه قبل بدء كل سنة مالية .

ويحدد المجلس نصيب كل دولة من دول الجامعة فى النفقات ، ويجوز أن يعيد النظر فيه عند الاقتضاء .

تقابل المادة ٩ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

٥ ـ أخذ الميثاق العربى ، فى صدد الميزانية وتوزيع نفقات الجامعة ، بالقواعد التى انتهت عصبة الأمم إلى إقرارها ، فى الفقرة الخامسة من المادة ٦ من عهدها . كما تضمن نظام الأمانة العامة ، فى المادة الخامسة منه ، نظام وضع الميزانية ومواعيد تقديمها إلى المجلس وإدارة أموال الجامعة والمراقبة المالية ، على غرار القواعد التى وردت فى نظام العصبة المالى(٢).

والقواعد الأساسية التى تقررها المادة ١٣ من الميثاق العربى ثلاث وهى :

(١) أن الميزانية عامة ، تشمل جميع هيئات الجامعة .

(ب) أن المجلس هو الذى يقرها قبل بدء كل سنة مالية .

(ﺟ) أن المجلس هو الذى يحدد نصيب كل دولة فى المصروفات .

٦ ـ أما عن وحدة الميزانية وشمولها لجميع هيئات الجامعـة ، فالعبارة الخاصة بها موجزة وصريحة ، إذ نص الميثاق على « ميزانية الجامعة » ، فبذلك

---

(١) بعـد أن اسـتبدلت اللجنة التحضيرية بكلمة « بـداية » ، الواردة فى مشروع اللجنة الفرعية السياسية ، كلمة « بدء » ، كما رتبت اللجنة المادة فى فقرتين . ل. ف. س / ص ٩٨ ، ل. ت. م / ص ٣٤ .

(٢) جان راى . تعليق على عهد عصبة الامم ١٩٣٠ / ص ٢٥٣ ومابعدها .

وقد أخذت الأمم المتحدة بنفس المبادىء فى المادة ١٧ من ميثاقها .

رغب عما ورد فى مشروع العراق من إشارة مبهمة غير دقيقة إلى ميزانية للجامعة وللجان الدائمة(١).

٧ – والأمين العام هو المسؤول عن إعداد مشروع الميزانية وتوزيع المصروفات على الأبواب المختلفة الخاصة بكل هيئة فى الجامعة ، من مرتبات الموظفين ومصروفات الإدارة وغيرها .

ويعاون الأمين العــام فى ذلك القسم المالى التابع لإدارة مكتبه ، وهو القسم المكلف بالشؤون المالية للجامعة ، من تحضير ميزانيتها ومراقبة تنفيذها ، ومسك حسابات الجامعة وحسابات صندوق الادخار للمستخدمين... الخ الخ(٢).

ولا يتضمن نظام الأمانة العامة من الأحكام. فى صدد مراقبة المصروفات ، مثل ما أخــذت به عصبة الأمم والأمم المتحدة من رقابة خارجة عن نطاق السكرتارية العامة ، تقوم بها الجمعية العمومية أو الجمعية العامة بواسطة إحدى لجانها . وربما يرجع تقصير نظام الجامعة العربية فى هذه الناحية إلى أن حركتها المالية ليست بالاتساع الذى يقتضى تعدد الرقابات كما هو الحال فى المنظمات العالمية. إلا أن الأمانة العامة العربية تداركت هذا الأمر وعالجته على الوجه الآتى: أن تنتخب فى كل عام هيئة مكونة من ثلاثة مراقبين حسابيين لمراجعة حسابات الجامعة ، وتقديم تقرير عنها يعرض على المجلس فى دورة مارس من كل سنة لفحصه واعتماده . وهذا تقليد وضعته الأمانة العامة من تلقاء نفسها ، وخيراً ما فعلت .

٨ – وينص الميثاق العربى على أن مشروع الميزانية يعرض على المجلس ، للموافقة عليه ، قبل بدء كل سنة مالية . بيــد أن الميثاق لم يتعرض ، كما لم يتعرض النظام الداخلى للمجلس والنظام الداخلى للأمانة العامة ، لموضوع تاريخ بدء السنة المالية للجامعة .

---

(١) المادة السابعة من مشروع العراق :
يضع السكرتير العام كل سنة مشروع ميزانية الجامعة ولجانها الدائمة .
ويعرض هذا المشروع على مجلس الجامعة للموافقة عليه .
ويتحدد فى ميزانية كل سنة نصيب كل دولة من أعضاء الجامعة فى المصروفات . ل. ف. س /س ٢٠ و ٤٢ .

(٢) المادة الخامسة من النظام الداخلى للامانة العامة .

وكان السيد أرشد العمرى قد أثار الموضوع فى اللجنة التحضيرية ، طالباً أن يحدد فى الميثاق تاريخ هذا البدء ، ليكون لدى كل دولة متسع من الوقت لدرج نصيبها من النفقات فى ميزانيتها ، خصوصاً وأن هذه الميزانيات لابد من عرضها على المجالس النيابية للتصديق عليها ، وفقاً للنظم الدستورية القائمة فيها(١). كما كان السيد خير الدين الزركلى قد اقترح النص على عرض الميزانية على المجلس « قبل بدء الانعقاد الأول أو الثانى » .

وقد قال بدوى باشا ، معلقاً على اقتراحى السيد أرشد العمرى والسيد خير الدين الزركلى ، إن المقصود من نص المادة ١٣ هو إيجاد فكرة إيجاب إعداد الميزانية قبل بدء السنة المالية وعرضها على المجلس ، وانه بالنسبة للحكومات التى لها برلمان فقد يحدث فيها أن تعد ميزانيتها وتتقدم بها فى الميعاد الدستورى ، ولكن البرلمان لايقرها إلا فى ميعاد معين ، مما يجعل الحكومة تلجأ فى هذه الحالة إلى اتخاذ تدابير مختلفة مثل نظام ال douzième provisoire فى مصر وتنفيذ الميزانية القديمة فى بلاد أخرى . إلا أنه لما كانت صلة المجلس قاصرة على الدول المشتركة فى الجامعة ، وكل ما يعنيه أن يقرر ميزانيته قبل السنة المالية ويحدد نصيب كل دولة مشتركة من هذه الميزانية دون التقيد بنظام دستورى أو اتخاذ أى تدبير كان ، لذا فإن اختلاف تاريخ تقديم الميزانية فى الدول المشتركة ليس له من أثر فى ميزانية الجامعة .

وقد أخذت اللجنة التحضيرية بهذا الرأى وفضّلت عدم البت فى الأمر وتركه إلى مجلس الجامعة ليحدد ، عندما يشكل ، تاريخ السنة المالية التى يراها ، وأن لاحاجة لتحديدها فى الميثاق(٢).

وقد اتخذ مجلس الجامعة ، فى دور انعقاده الخامس العادى ، قراراً بأن تأخذ الجامعة فى صدد نظامها المالى بالتقويم الميلادى ،

---

(١) ل . ت . م / ص ٤٦ .

(٢) ل . ت . م / ص ٤٦ .

وبأن تبدأ السنة المالية للجامعة فى أول يناير من كل سنة (١) .

ولما كانت الجامعة قد نشأت قانوناً فى ١١ مايو سنة ١٩٤٥ ، فقد وضعت الميزانية الأولى لستة شهور (من أول يوليو لآخر ديسمبر سنة ١٩٤٥) . وأول ميزانية تقدمت بها الأمانة العامة عن سنة كاملة كانت عن سنة ١٩٤٦(٢) .

٩ – وقد أقر مجلس الجامعة أيضاً، فى دور اجتماعه الخامس ، الاقتراحات التى تقدمت بها لجنته المالية، متضمنة القواعد التى يجب العمل بها فى ميزانية الجامعة . وأهم تلك القواعد ما يأتى :

(ا) على الأمانة العامة أن تقدم للمجلس فى دورة اكتوبر من كل سنة مشروع ميزانية السنة المالية الجديدة .

(ب) وتقدم الأمانة العامة للمجلس فى دورة مارس من كل عام الحساب الختامى للسنة المالية السابقة ، وإذا قضت ظروف قهرية بالتأخير للدورة الثانية وجب أن تبين الأسباب فى التقرير عند تقديمه .

(جـ) وللأمين العام عند الضرورة سلطة نقل الاعتمادات بين بنود الميزانية وبعضها فى الباب الواحد ، أما النقل بين الأبواب فيجب عرضه مقدماً لمجلس الجامعة للحصول على موافقته .

كما وافق المجلس ، فى نفس الدورة ، على تشكيل إدارات الأمانة العامة وتوزيع الوظائف المختلفة على أساس مشروع الميزانية المقدم عن سنة ١٩٤٧(٣).

والميزانية لاتصبح نافذة إلا بعد صدور قرار المجلس بالموافقة عليها بأغلبية آراء الدول الأعضاء(٤).

١٠ – أما الأموال التى تنفق منها الجامعة فصدرها الرئيسى ، بحكم الميثاق ، اكتتاب الدول الأعضاء فيها ، إذ يقع عليها عبء جميع نفقات الجامعة

---

(١) الاجتماع العادى الخامس / ص ١٥٨ .
وكانت الأمانة العامة قد اخذت بهذه القاعدة ، قبل اقرارها من المجلس ، منذ مشروع الميزانية الأولى . الاجتماع العادى الثانى / ص ٥٢ .

(٢) الاجتماع العادى الخامس / ص ١٨٥ وما بعدها .

(٣) الاجتماع العادى الخامس / ص ١٥٩ ، ١٦٨ و ١٦٩ .

(٤) المادة ١٦ من الميثاق (ب) . انظر بعاليه الكتاب الرابع / ص ١٦٠ .

وهى تساهم فى هذا العبء وفقاً لمقدرة كل منها . ويحدد المجلس نصيب كل دولة وله أن يعيد النظر فيه عند الضرورة .

وقد قبلت الدول العربية ، بلا تردد أو مناقشة ، أن تساهم فى نفقات الجامعة وفقاً للأنصبة الآتية ، وهى المعمول بها الآن (١) :

مصر	٤٢ ٪	لبنان	٦ ٪
العراق	٢٠ ٪	اليمن	٦ ٪
سوريا	١٦ ٪	شرق الأردن...	٣ ٪
المملكة العربية السعودية ...	٧ ٪		

وقدرت المصروفات السنوية للجامعة بمبلغ ١٥٠,٠٠٠ جنيهاً لسنة ١٩٤٦ ، وبمبلغ ١٧٠,٠٠٠ جنيهاً لسنة ١٩٤٧ ، وبمبلغ ٢١٠,٠٠٠ جنيهاً لسنة ١٩٤٨ (٢) .

ومما لاشك فيه أن ميزانية الجامعة سوف تتضخم مع ازدياد نشاطها ونفوذها .

١١ — ولم يتعرض الميثاق لحالة تقصير إحدى الدول فى القيام بسداد نصيبها من نفقات الجامعة . والواقع أن الفقرة الثانية من المادة ١٣ تضع على عاتق الدول الأعضاء « إلتزاماً » يجب أداءه . وقرار المجلس فى شأن تحديد نصيب كل دولة ملزم بحكم المادة ١٦ من الميثاق ، ولذا فإن تأخر دولة ما فى سداد ما يخصها من نصيب فى نفقات الجامعة ، يعد تقصيراً فى القيام بالواجبات التى يفرضها الميثاق . ويسرى على هذا التقصير بالضرورة حكم الفقرة الثانية من المادة ١٨ الخاصة بتوقيع جزاء الفصل على العضو المخالف .

---

(١) الاجتماع العادى الثانى / ص٢٤ .
ومما تجب الإشارة إليه ، أن أمر تحديد نصيب الدول الأعضاء من مصروفات فى عصبة الأمم كان دائماً موضوع شكوى واحتجاج ، مما استلزم إعادة النظر فيه مراراً .
جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠ / ص٢٥٣ وما بعدها .

(٢) الاجتماع العادى الثانى / ص٦٩ .
الاجتماع العادى السادس . الجلسة السادسة ملحق رقم ٢ ص٥٥ .

إلا أن هـذا أمر نظرى ، سبق أن أقرته لجنـة الخبراء القانونيين فى عهد عصبة الأمم ، ولكن صعـبَ الأخذ به من الوجهة السياسية والأدبية ، فلم تطبقه العصبة مرة واحدة (١). ولذا اتجه التفكير إلى التماس طرق أخرى للضغط على الدول المتخلفة لحثها على الوفاء بالتزاماتها المالية ، ومن ضمن ما عرض، فى هـذا الشأن ، إيقاف هذه الدول عن ممارسة الحقوق والامتيازات التى تتمتع بها بصفتها أعضاء فى العصبة . والواقع أن هذه المسألة شائكة ولم تهتد عصبة الأمم إلى حل عملى لها ، حتى انتهاء عهدها .

والأمر على خلاف ذلك فى ميثاق الأمم المتحدة ، فقد تعرض له صراحة واضعو الميثاق على هدى تجارب عصبة الأمم السابقة ، فنصت المادة التاسعة عشرة من الميثاق على « ألايكون لعضو الأمم المتحدة الذى يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساوياً لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين ، أو زائداً عنها . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشئ عن أسباب لا قبل للعضو بها » . وهذا حل حكيم يجدر بالجامعة العربية أن تأخذ به عندما تشرع فى تعديل أحكام الميثاق .

• • •

---

(١) جان راى ـ تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠ / ص ٢٧٢ وما بعدها .

الباب الثالث

فى الامتيازات والحصانة الدبلوماسية

مادة ١٤ — يتمتع أعضاء مجلس الجامعة وأعضاء لجانها وموظفوها الذين ينص عليهم فى النظام الداخلى بالامتيازات وبالحصانة الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم .

وتكون مصونة حرمة المبانى التى تشغلها هيئات الجامعة .

تقابل المادة ١٠ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

١٢ — نصت المادة الخامسة بعد المائة من ميثاق الأمم المتحدة على أن تتمتع هيئة الأمم المتحدة فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها، وكذلك يتمتع المندوبون عن أعضاء الأمم المتحدة وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة . وللجمعية العامة أن تقدم التوصيات بقصد تحديد التفاصيل الخاصة بتطبيق هذه المزايا والإعفاءات ، ولها أن تقترح على أعضاء الهيئة عقد اتفاقات لهذا الغرض .

وقد سبق أن أخذت عصبة الأمم بالقواعد ذاتها ، ونظمت أمر هذه

---

(١) المادة ١٠ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية :

يتمتع أعضاء مجلس الجامعة وأعضاء لجانها وموظفوها ، الذين ينص عليهم فى النظام الداخلى ، بالامتيازات وبالحصانة الدبلوماسية أثناء قيامهم بأعمالهم ، ويكون الأمين العام فى درجة سفير والأمناء العامون المساعدون فى درجة وزراء مفوضين ، وتكون مصونة حرمة المبانى والأملاك الأخرى التى تشغلها مؤسسات الجامعة .

وقد حذفت عبارة « ويكون الأمين العام فى درجة سفير .. الخ . » لسبق ورودها فى نص المادة ١٢ من الميثاق ، كما رتبت المادة فى فقرتين ل. ف. س / ص ٩٨ .

الامتيازات وتلك الحصانة الدبلوماسية تنظيما مفصلا ، وعلى وجه خاص فيما يتعلق بعلاقة العصبة وأعضائها بالحكومة السويسرية المضيفة (١).

وبهذا يكون الميثاق العربى قد وجد الطريق ممهداً . والواقع أنه أخذ حرفياً بنص الفقرتين الرابعة والخامسة من المادة ٧ من عهد عصبة الأمم ، وبالتالى يرجع فى تفسير المادة ١٤ منه وتعيين مداها ، إلى ما سلف ان عملت به عصبة الأمم وما قامت الأمم المتحدة بتحقيقه .

١٣ — وتنص المادة ١٤ من الميثاق العربى على أن الامتيازات والحصانة الدبلوماسية تشمل مندوبى الدول فى جميع هيئات الجامعة ، وموظفى الجامعة الذين ينص عليهم فى النظام الداخلى ، أى فى لائحة شوءون الموظفين .

والواقع أن النص على مندوبى الدول الأعضاء إضافة لتأكيد أمر قائم ، إذ أن مندوبى وممثلى الدول الأعضاء فى الجامعة ، وفى كل منظمة دولية ، يمثلون دولهم ويتبعون حكوماتهم التى يرجع إليها فى تقرير منحهم الصفة الدبلوماسية .

وقد درجت الحكومات على أن تمنح بسخاء ممثليها المكلفين بمهام موءقتة أو دائمة فى الموءتمرات أو الهيئات الدولية الصفة الدبلوماسية التى تخولهم التمتع بالحصانة والامتيازات المعترف بها لأعضاء السلك السياسى فى الخارج .

إلا أنه تطبيقاً للنص الوارد فى الميثاق العربى ، فان ممثلى الدول الأعضاء فى الجامعة يتمتعون بتلك الامتيازات سواء منحتهم حكوماتهم الصفة الدبلوماسية أولم تمنحهم إياها ، وهم يتمتعون بها من تاريخ تكليفهم بتمثيل حكوماتهم . ومن البديهى أنه فى حالة ما تكلفهم الجامعة بأداء مهمة باسمها ، فانهم يتمتعون بالصفة الدبلوماسية أثناء تأديتهم المهمة الموكولة إليهم . ويتعين على الجامعة فى هذه الحالة تزويدهم بأوراق اعتماد أو تمثيل باسمها . وهذا وجه يبرز ما للجامعة من شخصية ، كما أن فى تعهد الدول المشتركة فيها باحترام هذا الوضع توكيد لهذه الشخصية .

---

(١) جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠ /ص ٢٨٩ وما بعدها. راجع أيضا تقرير الجمعية العمومية الحادية عشرة فى الكتاب السنوى لعصبة الأمم ١٩٣٠ / ص ١١٥ .

أما عن الأمين العام وموظفى الجامعة ، فان الاعتراف لهم بالامتيازات والحصانة الدبلوماسية أمر مسلم به ، ويرجع الأصل فيه إلى ضرورة حماية استقلالهم وتدعيم حيادهم قبل حكومات الدول المختلفة ، وضمان إخلاصهم للمنظمة التى ينتمون إليها .

١٤ — وكانت عصبة الأمم ، كما سلف الذكر ، قد وضعت نظاماً لمنح الامتيازات والحصانة الدبلوماسية لموظفيها بينت فيه مدى هذه الحصانة والامتيازات وعلى وجه خاص بالنسبة للدولة التى فيها مقر الهيئة(١) . وكذلك فعلت الأمم المتحدة أخيراً بموجب مشروع اتفاقية ، وافقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٣ فبراير سنة ١٩٤٦ ، ليكون أساس تعاقد الهيئة مع حكومات الأمم المتحدة فى هذا الشأن(٢) .

أما فيما يختص بالجامعة العربية ، فهناك مشروع اتفاق أخذت أحكامه الأساسية عن الاتفاق المعمول به بين هيئة الأمم المتحدة وكل من الدول الأعضاء فيها ، ولكن هذا المشروع لم يقرر بعد بصفة نهائية .

وعلى كل ، تسرى فى هذا الشأن القواعد المتبعة فى العرف الدولى للامتيازات والحصانة الدبلوماسية من حيث مداها ومشتملاتها ، كالإعفاء من أداء الضرائب والعوايد ، والحصانة القضائية ... الخ ، مما تحدد عادة فى تشريع تقوم بوضعه كل دولة على حدة(٣) .

١٥ — ولا يكون التمتع بالحصانة والامتيازات إلا أثناء تأدية المندوبين والموظفين مهام عملهم .

---

(١) راجع الكتاب السنوى لعصبة الأمم ١٩٢٩ / ص ٨٨ .

(٢) وقد شملت هذه الاتفاقية النص على شخصية الهيئة القانونية ؛ وما يترتب على ذلك من نتائج ، وعلى ما تتمتع به الهيئة وما يتمتع به ممثلو الدول الأعضاء وموظفو السكرتارية والخبراء المعينون من قبل الهيئة من امتيازات ، كما تضمنت النص على اصدار الهيئة « جواز » باسمها . وتحيل الاتفاقية بصفة عامة الى الامتيازات والحصانة التى يتمتع بها رجال السلك الدبلوماسى فى الخارج .

(٣) مثال ذلك ال Diplomatic Extension Act الصادر فى انجلترا فى سنة ١٩٤٤ ، والقانون الأمريكى الصادر فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٤٥ .

١٦ – وقد ذكرت المادة ١٤ من الميثاق العربى الأشخاص الذين يتمتعون بالامتيازات والحصانة الدبلوماسية بأنهم ، فيما عدا أعضاء مجلس الجامعة ، أعضاء اللجان والموظفون الذين ينص عليهم فى النظام الداخلى .

أما عن أعضاء اللجان الذين يمثلون الدول المشتركة فى الجامعة ، فوضعهم مشابه لوضع أعضاء مجلس الجامعة ، إذ أنهم ، بحكم المادة ٤ من الميثاق والمواد الثانية والثالثة من النظام الداخلى للجان ، مندوبون عن هذه الدول وممثلون لها . إلا أن الأمر ربما اعتراه بعض التعقيد بالنسبة لأعضاء اللجان الذين يمثلون البلاد العربية الغير مشتركة فى الجامعة . ومما لاشك فيه أنه لاينتظر أن تعترف الدول الأجنبية بالصفة الدبلوماسية لهؤلاء الممثلين ، اللهم إلا إذا كانوا موفدين برضاء السلطات صاحبة السيادة على البلاد التى يمثلونها ، ومثال ذلك مندوبو المنطقة الخليفية من مراكش الذين رشحتهم الحكومة الإسبانية للاشتراك فى أعمال بعض لجان الجامعة كما سلف ذكره .

أما عن موظفى الجامعة ، فقد نصت المادة الثامنة من لائحة شؤون الموظفين على أن يتمتع بالامتيازات والحصانة الدبلوماسية الأمين العام للجامعة والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون لغاية درجة سكرتير أول(١).

---

(١) وكان مشروع العراق لا يعين الموظفين الذين يتمتعون بالامتيازات والحصانة الدبلوماسية ، اذ جاءت عبارته شاملة لجميع رجال الجامعة بدون تمييز .
المادة ٨ من مشروع العراق :
يتمتع أعضاء مجلس الجامعة وموظفو سكرتاريتها واعضاء لجانها بالامتيازات والضمانات الدبلوماسية أثناء قيامهم بأعمالهم ، ويكون السكرتير العام فى درجة سفير والسكرتيرين العامون المساعدون فى درجة وزراء مفوضين .
وتكون مصونة حرمة المبانى والأملاك الأخرى التى تشغلها مؤسسات الجامعة وأعضاؤها وموظفوها . ل. ف. س/ ص ٢٠ و ٤٣ .
تقابلها المادة التاسعة من مشروع لبنان ونصها :
يتمتع أعضاء المجلس والموظفون الذين يحددهم المجلس وأعضاء اللجان بالحصانة الدبلوماسية وبجميع الامتيازات الممنوحة للممثلين السياسيين .
وتشمل هذه الحصانة المبانى المعدة لاجتماعات المجلس والأماكن التابعة لها . ل. ف. س/ ص ٢٢ و ٤٣ .

وتتمشى مع الحصانة الشخصية ، المقررة لرجال الجامعة ولرجال الدول الأعضاء فيها ، الحصانة العينية ، وهى حصانة المبانى التى تشغلها هيئات الجامعة ، وتشمل مقر الجامعة وغيرها من المبانى التى تشغلها الجامعة سواء فى مقرها الدائم أو فى أى مكان آخر داخل نطاق أراضى الدول الأعضاء فيها .

١٧ – وإذا كانت الدول الأعضاء فى الجامعة قد تعهدت بالتقيد بنظام الامتيازات والحصانة الدبلوماسية المقرر فى المادة ١٤ من الميثاق ، إلا أن سريان هذا النظام خارج نطاق أراضى هذه الدول مازال معلقاً من الوجهة القانونية وخاصة بالنسبة لموظفى الجامعة ، وذلك حتى يتم إبرام اتفاق فى هذا الشأن بين الجامعة والدول الأعضاء فيها .

ويبدو لنا أن احترام الدول الأجنبية لحصانة رجال الجامعة العربية ، يلزم أن يسبقه اعترافها أولا بالجامعة ذاتها ، الأمر الذى لم يتم بعد بالنسبة لأكثرية تلك الدول . وبناء عليه ، وإلى أن يتقرر هذا الأمر نهائياً ، ليس من الحكمة أن تصدر الجامعة باسمها أوراق اعتماد وتفويض وجوازات لموظفيها ، على غرار ما يجرى بالنسبة لموظفى هيئة الأمم المتحدة ، إلا ما كان فى نطاق الدول العربية .

الباب الرابع

فى إيداع المعاهدات والاتفاقات

مادة ١٧ ـ تودع الدول المشتركة فى الجامعة الأمانة العامة نسخا من المعاهدات والاتفاقات التى عقدتها أو تعقدها مع اية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها .

تقابل المادة ١٧ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

١٨ — تتضمن المواثيق المنظمة للهيئات الدولية الجماعية، منذ وضعت الحرب العظمى الأولى أوزارها، نصاً يكفل علانية المعاهدات والاتفاقات الدولية . والأصل فى مثل هذا النص اعتقاد الأمم والشعوب أن الحروب الحديثة أتت نتيجة لما يسمى بالدبلوماسية السرية . أضف على ذلك أن النظام الجماعى يتطلب علانية سياسة كل دولة حتى يتأكد كل عضو فى المنظمة ، أن الدول الأعضاء كلها تعمل صراحة وفقاً لمبادئ الهيئة وسعياً وراء تحقيق أهدافها(٢). وعلانية الدبلوماسية توجب علانية المعاهدات والاتفاقات التى تعقدها كل دولة عضو فى المنظمة الدولية .

وعملا بهذا الاتجاه الجديد فى الآداب والسياسة الدولية ، نصت المادة ١٨ من عهد عصبة الأمم على أنه :

---

(١) وقد استبدلت بعبارة « امانة المجلس العامة » ، الواردة فى مشروع اللجنة الفرعية السياسية ، عبارة « الأمانة العامة » .
ل. ف. س/ ص ٩٩ ، ل. ت. م / ص ٤٧ .

(٢) ديباجة عهد عصبة الأمم :
ان الدول المتعاقدة ، من حيث انه ، لتنمية التعاون بين الأمم وضمان السلام والأمن لها ، يتعين قبول بعض الالتزامات بعدم الالتجاء إلى الحرب ، وتبادل العلاقات الدولية فى وضح النهار ، على أساس العدالة والشرف .
جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠ /ص ٥٣ و ٨٣ .

« يجب على كل عضو فى العصبة أن يسجل لدى السكرتارية كل معاهدة أو إرتباط دولى يعقده مستقبلا ، على أن تقوم السكرتارية بنشره بأسرع ما يمكن. ولاتكون أية معاهدة أو أى ارتباط دولى ملزماً قبل التسجيل »(١).

كما نصت المادة الثانية بعد المائة من ميثاق الأمم المتحدة على أن :

« ١ — كل معاهدة وكل اتفاق دولى يعقده أى عضو من أعضاء « الأمم المتحدة » ، بعد العمل بهذا الميثاق ، يجب أن يسجل فى أمانة الهيئة ، على أن تقوم الأمانة بنشره بأسرع ما يمكن .

٢ — ليس لأى طرف فى معاهدة أو اتفاق دولى لم يسجل ، وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة ، أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أى فرع من فروع الأمم المتحدة » .

ويتبين مما سبق أن المادة ١٧ من الميثاق العربى ، وهى مأخوذة من المادة ٩ من مشروع العراق(٢) ، جاءت متمشية والأوضاع السياسية الحديثة .

١٩ — إلا أن واضعى الميثاق العربى لم يأخذوا بالجزاء الذى رتبه عهد عصبة الأمم ، والذى قضى بأن كل اتفاق دولى لم يسجل تنعدم فيه صفة الإلزام ، وبما قضت به الأمم المتحدة من أنه لايجوز التمسك به أمام الهيئة وفروعها ، مثل محكمة العدل الدولية والمنظمات والوكالات المخصوصة الأخرى .

ويبدو سبباً فى أن الميثاق العربى لم يرتب جزاء ما فى هذا الشأن ، ما أقره من احترام حق الدول فى عقد الاتفاقات الدولية احتراماً كلياً . وقد سبق أن أوضحنا أن الدول العربية أجمعت الرأى على أن الميثاق لايؤثر مطلقاً على الالتزامات التى عقدت أو التى تعقد بعد توقيعه(٣).

---

(١) جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠ /ص٥٤٥ وما بعدها .

(٢) المادة ١٩ من مشروع العراق :
يتحتم على جميع الدول الداخلة فى الجامعة أن تسجل فى السكرتارية جميع المعاهدات والاتفاقات التى عقدت أو التى ستعقد بينها وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة وغيرها .
ل. ف. س / ص ٢١ .

(٣) الكتاب الأول . إحترام حق التعاهد الدولى/ ص ٣٨ .

التعديل المستقبل . وقد تضمنت المادة ٢٦ من عهد عصبة الأمم والمادتان ١٠٨ و ١٠٩ من ميثاق الأمم المتحدة النص على جواز تعديل العهد أو الميثاق دون أن تتعرض لاتجاهه .

بيد أن المقصود بالنص فى الميثاق العربى على بعض الموضوعات التى تكون هدف التعديل ، هو لفت النظر إلى المسائل الهامة التى كان ينتظر أن تتولى الدول معالجتها فى مؤتمر سان فرنسسكو ، والتى تتعلق بالنظام الجديد للسلام والأمن الدولى ، وإلى ما يبتغيه واضعو الميثاق من زيادة فى الروابط الجامعية وفى إحكام نصوص الميثاق ، مثال ذلك موضوع محكمة العدل العربية التى كان يتضمن إنشائها مشروع العراق ، والتى كان يرجى أن يعهد إليها فى القيام بمهمة تفسير أحكام الميثاق والتحكيم بين الدول(١) .

٢٢ — ولا يوجد تناقض ما بين المادة ١٩ من الميثاق ، التى تنص على تنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ، والفقرة الثالثة من المادة ٣ التى عهدت إلى مجلس الجامعة مهمة تقرير وسائل التعاون مع ذات تلك الهيئات ، إذ أن أحكام المادة ١٩ تعد بمثابة قواعد وضعية من شأنها أن تؤثر على نظام الجامعة ومجلسها واختصاصاته ، أما المادة ٣ فهى تشير إلى معنى التعاون العام . ومع ذلك ، إذا ترتب على البحث فى مسألة التعاون مع الهيئات الدولية أن المواد الرئيسية فى الميثاق قد تصبح غير ما هى عليه الآن ، فيقتضى الأمر تعديل الميثاق . فمسألة التحكيم مثلا قد تغير وضعها تبعاً لما جاء به ميثاق الأمم المتحدة ، مما يقضى إذن بتعديل صلاحية مجلس الجامعة والتخلى عن بعض القيود ، الأمر الذى يمس بلا شك النظام الأساسى للجامعة والذى لا يمكن إجراؤه إلا عن طريق التعديل(٢) .

٢٣ — ولخطورة أمر التعديل اقترح السيد يوسف سالم ، تحديداً له ، ألا يقدم طلب التعديل إلا من دولتين على الأقل . وأيده فى ذلك السيد فارس الخورى ، وزاد عليه أن لا يبت فى التعديل إلا فى الدور التالى للدور الذى يقدم فيه الطلب . وقد وافق بدوى باشا ، بادئ ذى بدء ، على أن يقيد التعديل بشرط

---

(١) ل. ت. م / ص ٢٤ .

(٢) ل. ت. م / ص ٤٩ .

طلبه من دولتين على الأقل . أما فى صدد تأجيل البت فيه إلى دورة لاحقة ، فكان يرى أن لا داعى له(١).

والواقع أن ليس هناك ما يبرر شرط طلب التعديل من دولتين على الأقل ، إذ أن الأمر مرجعه مجلس الجامعة والدول الممثلة فيه ، وتقديم الطلب من دولتين أو أكثر لن يؤثر على الوضع فى شىء . كما أنه لن تقدم دولة طلباً بالتعديل تعرف أن بقية الدول ستعارضها فيه . بيد أن فى تأجيل البت فى طلب التعديل إلى دورة مقبلة ، ضمان حقيقى لعدم التسرع فى الأمر تحت تأثير ظروف ربما تكون طارئة .

وقد انتهت اللجنة التحضيرية إلى الأخذ بالاقتراح الخاص بتأجيل نظر التعديل لدور الانعقاد التالى للدور الذى يقدم فيه الطلب ، وأن لا داعى للاقتراح الخاص بتقديم هذا الطلب من دولتين . وبناء على ذلك، أضاف بدوى باشا الفقرة الثانية من المادة إلى مشروع اللجنة الفرعية السياسية ، تحقيقاً لهذا الرأى(٢).

٢٤ — ولكى يكون التعديل صحيحاً ونافذاً يكفى موافقة رأى الثلثين من الدول الأعضاء فى المجلس لتصبح كل دولة ، موقعة على الميثاق ، ملزمة بقبول هذا التعديل . بيد أن لكل دولة لا تقر هذا التعديل ، مخرجاً من هذا الإلزام ، ألا وهو الانسحاب من الجامعة . والأصل فى النص على أغلبية الثلثين يرجع إلى مشروع لبنان ، أما مشروع العراق فكان يحتم الاجماع لجواز إجراء أى تعديل فى الميثاق(٣) .

---

(١) ل. ت. م / ص ٤٨ .

(٢) ل. ت. م / ص ٥٢ .

(٣) المادة ١٧ من مشروع لبنان :
يمكن تعديل هذا الميثاق باكثرية ثلثى اعضاء دول الجامعة ، على أن الدولة التى لا تقبل التعديل يحق لها أن تنسحب فور وضعه موضع الاجراء دون حاجة الى الانذار المنصوص عليه فى هذا الميثاق .
ل. ف. س / ص ٢٤ .
تقابلها المادة ٢٠ من مشروع العراق ، ونصها :
لا يجوز تعديل هذا الميثاق الا باتفاق جميع الدول التى قبلت أحكامه ، واذا قام خلاف فى تفسير نص من نصوصه كان التفسير الذى يجمع عليه مجلس الجامعة ملزما ، ويجوز ان يعهد المجلس باغلبية الآراء الى محكمة العدل العربية بتفسير هذه النصوص .
ل. ف. س / ص ٢١ ، ل. ت. م / ص ٣٥ .

والواقع أن الضمان الحقيقى لتقدير جدية التعديل قائم فى الفقرة الأخيرة من المادة وهى الخاصة بحق كل دولة فى الانسحاب إذا لم تقبل التعديل . ومن المسلم به أنه ما دام هذا الانسحاب سوف يكون له نتائج خطيرة بالنسبة لكيان الجامعة ، فان الدول لن تلجأ إليه إلا عند الضرورة الملحة[1] .

٢٥ ـ وتجدر الإشارة هنا إلى ما قاله بدوى باشا ، فى اللجنة التحضيرية ، من أن إبرام الميثاق معناه الالتزام بقبول كل تعديل فى المستقبل ، وفقاً لما جاء فى المادة ١٩ منه . أى أنه متى قرر المجلس تعديلا ، فلا يجوز للمندوبين أن يرجعوا إلى مجالسهم النيابية للحصول على مصادقة منها . فاذا رفضت حكومة ما التعديل ، بعد أن يقره مجلس الجامعة ، فليس أمامها إلا الانسحاب طبقاً للفقرة الثالثة من المادة ، إذا كان التعديل على جانب من الأهمية بحيث يجعل محلا للموازنة بين البقاء فى الجامعة أو الانسحاب منها[2] .

ويبدو أن الدول لم تتنبه إلى خطورة هذا الأمر .

والواقع أن الميثاق العربى لم يشر إلى تصديق الدول على التعديلات التى يدخلها المجلس على أحكامه ، على غرار ما جاء فى عهد عصبة الأمم وما عليه الأمر فى ميثاق الأمم المتحدة[3] . إلا أنه لما كان الميثاق معاهدة دولية ، وكل تعديل فيه بمثابة اتفاق دولى جديد تسرى عليه الأوضاع الدستورية التى يقرها العرف الدولى فى شأن ارتباط الدول بأحكام الاتفاقات والمعاهدات الدولية ، فيجدر بالتالى أن يخضع كل تعديل يجريه المجلس فى الميثاق إلى تصديق السلطات الدستورية المختصة فى كل دولة ، وألا ترتبط الحكومات بالتعديل إلا بعد هذا الإقرار .

ولكن نظراً لعدم تعرض الميثاق العربى لهذا الأمر ، فان التعديل الذى يدخله مجلس الجامعة على الميثاق يسرى توا بعد إقراره من المجلس ، وفور تبليغ المجلس القرار إلى الدول الأعضاء فى الجامعة ، إلا إذا رأى المجلس

---

(١) ل . ت . م / ص ٥٠ .

(٢) ل . ت . م / ص ٥١ .

(٣) المادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة ، تقابلها المادة ٢٦ من عهد عصبة الأمم . راجع جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠ / ص ٦٨٥ وما بعدها .

أن يضمن قراره تاريخ لنفاذ التعديل ، إذ أن ذلك من الأمور التي يشملها اختصاصه. ومما لاشك فيه ، أن في إرجاء البت في التعديل إلى الدورة المقبلة للدورة التي قدم فيها طلب التعديل ، فرصة للحكومات للحصول مقدماً على موافقة السلطات الدستورية صاحبة الشأن ، قبل أن ترتبط نهائياً بإقرار هذا التعديل في مجلس الجامعة .

والواقع أن حكم الميثاق في هذا الشأن فيه شئ من الإحراج بالنسبة للسلطة التنفيذية ، في كل دولة من الدول الأعضاء في الجامعة ، قبل السلطات الدستورية المنوط بها توجيه سياسة البلاد الخارجية ، الأمر الذى يجب العمل على تداركه .

٢٦ — وحق الدول في الانسحاب ، إذا كان التعديل لايروق لها ، مظهر من مظاهر مبدأ السيادة المطلقة الذى أخذ به الميثاق العربي . ويجدر بالإشارة إلى أن إقرار هذا الحق ، في الميثاق العربي ، جاء مماثلا لما تضمنته المادة ٢٦ من عهد عصبة الأمم في هذا الشأن . ويلاحظ أن الجمعية العمومية لعصبة الأمم قد اتخذت في سنة ١٩٢١ قراراً يحدد بسنة المدة التي يجب فيها على الدولة أن تبين موقفها من التعديل ، أى المدة التي يمكنها فيها ممارسة حق الانسحاب (١) .

وقد جاء الأمر على خلاف ذلك فيما يخص الأمم المتحدة . فلم يأخذ ميثاقها بهذا الحق مطلقاً ولم يذكره البتة ، إذ نصت المادة الثانية بعد المائة من وثيقة الأمم المتحدة أن التعديلات التي تدخل على الميثاق تسرى على جميع أعضاء الأمم المتحدة إذا صدرت بموافقة ثلثي أعضاء الجمعية العامة وصدق عليها ثلثي أعضاء الأمم المتحدة ، ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين ، وفقاً للأوضاع الدستورية في كل دولة . إلا أن إغفال الأمم المتحدة النص على الانسحاب ليس معناه أن واضعي الميثاق لم يتعرضوا إليه . فقد سبق أن أوضحنا كيف أن اللجنة الأولى لمؤتمر سان فرنسيسكو أشارت في تقريرها أن عدم النص لايعني المنع ، وأن استعمال حق الانسحاب ليس مطلقاً ، بل لا بد لكي يكون مشروعاً أن يكون هناك من الأسباب ما يسوغه (٢) .

---

(١) راجع . جان راى . تعليق على عهد عصبة الأمم ١٩٣٠ / ص ٦٨٥ وما بعدها .

(٢) انظر تقرير اللجنة المتقدم الاشارة إليه في الكتاب الثاني / ص ٦١ .

الباب السادس

التصديق على الميثاق وتنفيذه

مادة ٢٠ ـ يصدق على هذا الميثاق وملاحقه وفقا للنظم الأساسية في كل من الدول المتعاقدة .

وتودع وثائق التصديق لدى الامانة العامة ويصبح الميثاق نافذا قبل من صدق عليه بعد انقضاء خمسة عشر يوما من تاريخ استلام الامين العام وثائق التصديق من أربع دول .

حرر هذا الميثاق باللغة العربية في القاهرة بتاريخ ٨ ربيع الثاني سنة ١٣٦٤ (٢٢ مارس سنة ١٩٤٥) من نسخة واحدة تحفظ في الأمانة العامة .

وتسلم صورة منها مطابقة للأصل لكل دولة من دول الجامعة .

تقابل المادتان ٢٠ و ٢١ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية (١) .

٢٧ ــ لما كان الميثاق معاهدة دولية ، فهو يخضع للقواعد المتعارف عليها فيما يتعلق بالتصديق عليه من السلطات الدستورية صاحبة الشأن في كل دولة من الدول الموقعة عليه . وقد جاءت الفقرة الأولى من المادة مقررة لهذا الوضع .

---

(١) المادتان ٢٠ و ٢١ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية :
المادة ٢٠ ـ يصدق على هذا الميثاق وملاحقه وفقا للنظم الأساسية المرعية في كل من الدول المتعاقدة والدول التي يقبل المجلس انضمامها الى الجامعة .
وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة . ويصبح الميثاق نافذا في حق من يصدق عليه بعد انقضاء خمسة عشر يوما من تاريخ استلام الأمين العام وثائق التصديق من أربع دول .
المادة ٢١ ـ حرر هذا الميثاق باللغة العربية بالقاهرة بتاريخ بنسخة واحدة تحفظ في أمانة المجلس العامة ، وتسلم صورة منها مطابقة للأصل لكل دولة من دول الجامعة .
ل . ت . س / ص ٩٩ .
ولم تخرج النصوص التي اقترحها بدوي باشا في اللجنة التحضيرية عن هذا التعبير ، الا انه أسقط من الفقرة الأولى من المادة ، الاشارة الى « الدول التي يقبل المجلس انضمامها الى الجامعة » ، كما أجريت بعض تعديلات لغوية أخرى . ل . ت . م / ص ٤٧ .

٢٨ – والفقرة الثانية من المادة تعين الجهة التى تودع لديها وثائق التصديق ، ألا وهى الأمانة العامة الدائمة .

وقد كان مشروع اللجنة الفرعية السياسية يتضمن مادة ، هى المادة ٢٢ ، نصها كالآتى :

« إلى أن تؤسس الأمانة العامة للجامعة ، تتولى وزارة الخارجية للحكومة المصرية المهام المشار إليها فى المادتين ٢٠ و ٢١ » .

وقد حذفت اللجنة التحضيرية هذه المادة بناء على اقتراح جميل مردم بك ، بينما كان السيد فارس الخورى يرى الاحتفاظ بها على أن تسمى مادة مؤقتة .

والواقع أن الحكومة المصرية قد بادرت وقدمت للجامعة العربية فى نشئتها كافة التسهيلات . إلا أنه سرعان ما قام الأمين العام بتنظيم الأمانة العامة عقب توقيع الميثاق ، فلم تجد وزارة الخارجية سبيلا للقيام بالمهمة التى كانت المادة ٢٢ من مشروع اللجنة الفرعية السياسية قد عهدت بها إليها . وقد أودعت الدول بالفعل وثائق تصديقها على الميثاق ، لدى الأمانة العامة مباشرة ، وفقاً لحكم المادة « ٢٠ » ، وتولى الأمين العام مباشرة تحرير محاضر إيداع وثائق تصديق كل منها .

٢٩ – والنص الخاص بالاكتفاء بأن تودع أربع دول من دول الجامعة وثائق تصديقها لسريان أحكام الميثاق ، وتأليف مجلس الجامعة ، من اقتراح عزام باشا ، إذ خشى أن تتأخر بعض الدول فى التصديق بينما المصلحة تقتضى السير فى العمل سريعاً (١) .

٣٠ – وقد أودعت وثائق التصديق على الميثاق ، الأمانة العامة ، وفقاً للترتيب الآتى :

المملكة الأردنية الهاشمية	بتاريخ ١٠ ابريل سنة ١٩٤٥
المملكة المصرية	« ١٢ ابريل سنة ١٩٤٥
المملكة العربية السعودية	« ١٦ ابريل سنة ١٩٤٥
المملكة العراقية	« ٢٥ ابريل سنة ١٩٤٥

(١) ل . ف . س/ص ٩٠ .

ولما كانت الفقرة الثانية من المادة ٢٠ تنص على أن الميثاق يصبح نافذ المفعول ، قبل من صدق عليه من الدول ، بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام الأمين العام وثائق التصديق من أربع دول ، فقد أصبح الميثاق نافذاً من تاريخ ١١ مايو سنة ١٩٤٥ ، وهو اليوم السادس عشر بعد إيداع المملكة العراقية (رابع دولة) ، الأمانة العامة ، وثائق تصديقها على الميثاق .

وأودعت الجمهورية اللبنانية وثائق تصديقها بتاريخ ١٦ مايو سنة ١٩٤٥

والمملكة اليمنية ... ... « ١٩ مايو سنة ١٩٤٥

والجمهورية السورية ... ... « ٩ فبراير سنة ١٩٤٦

وأصبح الميثاق نافذاً بالنسبة لتلك الدول الثلاثة من تاريخ إيداع كل منها وثائق تصديقها عليه مباشرة .

كلمة ختامية

جامعة الدول العربية وجامعة الدول الأمريكية

مستقبل النظم الإقليميـة

١ – يوجد من حيث الوضعين الداخلي والدولي تشابه لاشك فيـه بين الدول العربية ودول أمريكا الوسطى والجنوبية ، إذ أن جميعها حديثة العهـد بالاستقلال السياسى كما أنه لم يتوفر لها بعد الاستقلال الاقتصادى الصحيح . ومن جهة أخرى ، نجد العناصر التى تعمل على تثبيت العلاقات بين الشعوب العربية هى ذاتها التى تعمل على توثيق روابط التضامن بين شعوب أمريكا اللاتينية ، ألا وهى روابط اللغة والثقافة والدين والحذر من التدخل الأجنبى .

والواقع أنه يرجع إلى وحدة الثقافة والتقاليد ، الثقافة والتقاليد العربية ، والدين ، الدين الإسلامى ، الفضل فى احتفاظ الأمم العربية بكيانها سليما والبقاء على وعيها القومى حياً ، رغم الأحداث الاستعمارية وأسباب التفكك الاجتماعى والاقتصادى التى نالت من قومية كثير من الأمم الأخرى .

وهذا كان شأن الثقافة والتقاليد الإسبانية والدين الكاثوليكى فى أمريكا اللاتينية ، فقد ربطت بين شعوبها وأثرت فى عقليتها ووحدت فى اجتماعياتها ، كما فعلت الثقافة والتقاليد العربية والدين الإسلامى بالنسبة للشعوب العربية . ولذا يصح الجزم بذاتية طبيعة العلاقات السياسية والاجتماعية القائمة فى محيط المجموعتين .

أضف على ذلك أنه فى الماضى ، وحتى اليوم ، نرى ذات التيارات الدولية تتنازع دول أمريكا اللاتينية كما تتنازع الدول العربية .

وليس هذا بغريب ، إذ أن أمم أمريكا اللاتينية والأمم العربية فى مرتبة واحدة من حيث التطور القومى والسياسى والاقتصادى والاجتماعى[1] .

---

(١) للتعرف على حالة دول أمريكا اللاتينية ، راجع كتاب جان جنتر ، أمريكا اللاتينية / ص ١٤ وما بعدها .

٢ – وكان من الطبيعى إذن أن تسعى دول أمريكا اللاتينية إلى الاتحاد لتثبيت ما بينها من روابط مشتركة وللتآزر فى الدفاع عن قوميتها وسلامة بلادها .

وقد عمل بهذا الوحى ، وفى سبيل هذا الاتحاد ، أكثر من رجل من رجالاتها العظام أمثال بوليفار Bolivar فى الماضى ، وهايادى لاتور Haya de la Torre فى العهد الحديث(١).

وقد قام بالفعل نظام اتحادى ، فى المدة ما بين سنة ١٨٢٢ وسنة ١٨٣٩ ، انخرطت فيه سبع دول من أمريكا الوسطى والجنوبية عن طريق معاهدات ثنائية عقدتها مع كولومبيا ، وعندما وقع مندوبو كولومبيا والمكسيك وأمريكا الوسطى ، فى مؤتمر باناما ، بتاريخ ١٥ يولية سنة ١٨٢٦ ، معاهدة اتحاد وتحالف وصداقة أبدية (٢) .

إلا أن الأمر كان سابقاً لأوانه ، فتغلبت النزعات الوطنية ، فى أمم فتية حديثة العهد بالحرية ، على الوحدة المنشودة والصالح المشترك ، وإنهار عمل بوليفار كما راحت سدى ، فيما بعد ، جميع الجهود التى بذلت لإحياء اتحاد أمريكا اللاتينية (مؤتمر ليما فى سنة ١٨٦٤) .

ويبدو أن سبب هذا الإخفاق راجع إلى عدم توفيق إحدى دول أمريكا اللاتينية ، وقتئذ ، فى تقدم الصفوف كمرشد سياسى يسعى ، مع احترام سيادة الدول الأخرى ، إلى بذل المعونة الاقتصادية وتوحيد الجهود السياسية فى سبيل تأمين التضامن والسلام بينها ، واعتراف الدول الأخرى بهذه الزعامة ، لما لتلك الدولة المرشدة من مركز ممتاز .

٣ – وقضت الظروف والأوضاع بأن يقوم بهذا الدور دولة غير لاتينية لاتربطها بدول أمريكا الوسطى والجنوبية أية صلة ثقافية أو دينية أو اجتماعية ، ألا وهى الولايات المتحدة الأمريكية .

---

(٢) دى لا براديل . القانون الدولى العام . كرنجى سنة ١٩٣٢ / ص ١٣٥ وما بعدها . جان جنتر / ص ٢٣٣ وما بعدها .

(٢) دى لا براديل / ص ١٦٥ وما بعدها .

وقد ظهر عمل الولايات المتحدة فى هذا الشأن ، بادئ ذى بدء ، سلبياً عندما أعلن الرئيس منرو Monroe ، بتاريخ ٢ ديسمبر سنة ١٨٢٣ ، تصريحه المشهور ، محذراً دول أوروبا من التدخل فى شؤون أمريكا(١) .

وتطورت سياسة حكومة الولايات المتحدة فيما بعد ،وأصبحت إيجابية ، بل ملحة ، حتى انعقد للولايات المتحدة لواء زعامة القارة الأمريكية ، وغدت محور نظامها السياسى والاقتصادى .

وبدأت المرحلة الأولى من النظام الجماعى الأمريكى الجديد عندما اجتمعت الدول الأمريكية ، فى سنة ١٨٩٠ ، فى أول مؤتمر عام عقدته وأقرت فيه أولى مبادئ القانون الدولى الأمريكى ، ألاوهو مبدأ تحريم الغزو وعدم الاعتراف بالفتوحات التى تتم بالقوة . ثم تعاقبت المؤتمرات ،وأصدرت قرارات ذات طابع خاص يتضمن مجموعها قواعد القانون الدولى الأمريكى ومبادئ السياسة الخارجية الأمريكية .

وقدتوجت هذه المؤتمرات بتصريح شابلتبيك ، المؤرخ ٣ مارس سنة ١٩٤٥ ، وتوصية دول أمريكا عقد اتفاق إقليمى لحفظ السلام والأمن فى نصف الكرة الغربى . وتحققت هذه التوصية بتوقيع ١٩ دولة أمريكية (لم تحضر الاكواتور والنياجرا المؤتمر) معاهدة ريو دى جانيرو للدفاع الأمريكى المتبادل ، بتاريخ ٢ سبتمبر سنة ١٩٤٧ .

٤ — وقد هدف موقعو معاهدة ريو دى جانيرو إلى ربطها بميثاق الأمم المتحدة ، وهى تستند بصفة أساسية إلى المادة ٥١ من هذا الميثاق(٢) ،

---

(١) موجز القانون الدولى العام Le Fur ١٩٣٣ / ص ٣٠٦ وما بعدها .

(٢) المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة :

ليس فى هذا الميثاق مايضعف أو ينقص الحق الطبيعى للدول ، فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن أنفسها اذا اعتدت قوة مسلحة على احد اعضاء الأمم المتحدة ، وذلك الى ان يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى . والتدابير التى يتخذها الأعضاء استعجالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فورا ، ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال فيما للمجلس من سلطة ومسؤولية ، مستمدة من احكام الميثاق منا لحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة ، لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو اعادته الى نصابه .

على أساس كونها معاهدة تعاون حربى للدفاع المشترك عن نصف الكرة الغربى ، باعتباره منطقة الأمن الأمريكية .

وقد بدأت المعاهدة بتحديد تخوم هذا « النصف الغربى » بحيث يعرف مدى ما يصح أن تذهب إليه التزامات الدول الموقعة عليها . كما عنيت بالنص على أن مفعولها لايسرى إلاعند وقوع « الاعتداء المسلح » على واحدة من هذه الدول ، فقضت بأنه فى حالة وقوع عدوان من خارج القارة الأمريكية ضد منطقة الأمن الأمريكية تتخذ التدابير الجماعية دون انتظار قرار مجلس الأمن التابع لهيئة الأمم المتحدة ، وتكون هذه التدابير إلزامية إلا فيما يتعلق بارسال القوات المسلحة إلى ميدان القتال .

أما فى حالة اعتداء دولة أمريكية على دولة أمريكية أخرى ، فإنه يكون للدولة المعتدى عليها حق الدفاع الشرعى عن نفسها ، وتستطيع الدول الأمريكية التى ترغب فى معاونتها أن تفعل ذلك حتى يتم التشاور بين جميع الدول الأمريكية فى هذا الصدد .

وفى حالة وقوع اعتداء خارج خط الأمن للقارة الأمريكية ، مما قد يحدث فى مناطق أخرى فى العالم ومن ضمنها آسيا وأوربا ، فانه يجب فى مثل هذه الحالة إجراء مشاورات بين الدول الأمريكية لبحث الحالة الناجمة عن هذا الاعتداء .

ونص فى المعاهدة أيضاً على أن يجتمع « مكتب الجامعة الأمريكية » عندما يقع الاعتداء المسلح بالفعل ، إذ أن هذا المكتب ليس بمكتب « دائم » ، إنما هو بمثابة لجنة تقرر ما إذا كان من المناسب دعوة وزراء خارجية الدول الأمريكية لمعالجة الحالة وفقاً لأحكام المعاهدة .

ولم يأت مؤتمر بوجوتا المنعقد فى أبريل سنة ١٩٤٨ ، فى عاصمة كولومبيا ، بجديد يذكر فى مضمار التعاون الأمريكى . وكان أهم ما ووفق عليه استبدال تسمية « هيئة الدول الأمريكية » « بالمؤتمرات الأمريكية » .

٥ — والواقع أنه منذ أن تزعمت الولايات المتحدة نصف القارة الغربى وفكرة الدفاع عن أمريكا هى العامل الأول المحرك للمؤتمرات الأمريكية والهدف المسيطر على جميع قراراتها .

وإذا كان النظام الجماعى الإقليمى المثالى يتطلب، من بين العوامل التى تهيأ لقيامه، صالح الدفاع المشترك، إلا أن هذا الصالح ليس بالعامل الذى يمكن أن يعول على توفره دائماً كأساس ثابت لهذا النظام(١)، بل أن هذا العامل مصيره الزوال كلما اشتد ساعد الدول الصغرى والمتوسطة. وقد أظهرت فعلا الحرب العالمية الثانية التباين فى تقدير هذا الصالح داخل محيط الأمن الأمريكى ذاته، حتى أن بعض الدول الأمريكية، مثل الأرجنتين، لم تتردد فى الوقوف من الولايات المتحدة موقف الند الغيور على استقلال سياسته الخارجية. والتنديد سياسة الولايات المتحدة فى القارة الأمريكية.

٦ — ويبدو جلياً أن مؤتمرات الدول الأمريكية، «هيئة الدول الأمريكية»، لم تنهض بعد إلى مرتبة «الهيئة الإقليمية»، وما تتضمنه هذه العبارة من أهداف مشتركة ومعنى تنظيمى دائم. ولم تكن فى الواقع قرارات المؤتمرات الأمريكية إلا مجموعة مبادئ وتوجيهات لسياسة الدول الأمريكية الخارجية، وما معاهدة ريو دى جانيرو إلا معاهدة تعاون حربى عادية.

ومما لاشك فيه أن النظام الأمريكى الدولى يفتقر إلى الأساس الوحيد الذى بدونه لايمكن أن يكون هناك اتحاد وثيق وتضامن ثابت، ألا وهو وحدة الثقافة والدين والتقاليد بين دول الأمريكتين الشمالية والجنوبية. ومن هذه الناحية يعلو نظام الجامعة العربية على اتفاق الدول الأمريكية بمكان.

ومن أثر افتقار النظام الأمريكى إلى عنصر وحدة الثقافة والدين والتقاليد، التحفظ الدائم الذى تبديه دول أمريكا اللاتينية فى التعاون مع الولايات المتحدة الأمريكية.

والحق أن نظام المؤتمرات الأمريكية ليس بنظام جماعى بالمعنى الصحيح لانعدام وجود هيئات دائمة تشرف على توحيد جهود الدول الأمريكية وسياستها إلى مافيه خيرها جميعاً، كما أنه لايمكن اعتبار قرارات المؤتمرات المختلفة بمثابة أحكام ميثاق جماعى تهدف الهيئة وأعضاؤها إلى تحقيق أغراضه، وأن فى تسمية «مجموعة

---

(١) عبد الحميد بدوى باشا. المجلة المصرية للقانون الدولى — ١٩٤٥ \ ص ١٢ وما بعدها.

الدول الأمريكية » « بجامعة الدول الأمريكية » كثير من التجاوز والتحريف .

٧ — والواقع أنه لقيام « جامعة » بالمعنى السليم يجب أولا توفر شرط وحدة الثقافة والتقاليد ، ولذا فان قيام « جامعة دول أمريكا اللاتينية » يكون أوفى تحقيقاً لفكرة المنظمة الإقليمية المثلى . وإنشاء مثل هذه الجامعة مرهون بقيام إحدى دول أمريكا اللاتينية ، البرازيل أو الأرجنتين ، بالزعامة التى فرضتها الولايات المتحدة عليها جميعاً .

ومن ذلك يتضح خطورة شأن « جامعة الدول العربية » ومركزها الممتاز فى محيط التطور السياسى الدولى .

٨ — ومما لاشك فيه أن العالم يفتقر إلى هيئات إقليمية على غرار الهيئة العربية لتدعيم السلم والأمن الدولى فى مختلف أنحاء المعمورة .

وبديهى أن قادة الدول يرون أن فى المنظمات الإقليمية خير معين للوصول بالأمم إلى مرتبة العلاقات الودية ، وحل المنازعات بينها بالطرق السلمية .

ومما يجدر الإشارة إليه أن هذا الاتجاه ليس بحديث ، وقد عمل على تحقيقه فى عهد عصبة الأمم فأنشىء الاتفاق الصغير Petite Entente والاتحاد البلقانى Entente Balkanique بجانب اتفاق دول الشمال .

إلا أنه ، باستثناء الاتفاق الأخير ، كانت الدول تصبو دائماً ، فى اتفاقاتها الجماعية إلى الدفاع عن مصالح وامتيازات مكتسبة غداة الحرب العالمية الأولى ، ولذا كان الاتفاق المعقود بينها حجر عثرة فى وجه التطور الدولى، ونقطة الضعف فى النظام الذى شيدته تلك الدول .

ويجب التنويه فى هذا الصدد بجهود الوزير الفرنسى بريان Briand لإنشاء نظام اتحادى أوروبى ، كمنظمة إقليمية فى نطاق عصبة الأمم(١). بيد أن دعوته تحطمت على صخرة المصالح والأطماع السياسية التى مزقت أوروبا شر تمزيق فى الفترة ما بين سنتى ١٩٢٠ و ١٩٣٩ .

وأخيراً ، بتاريخ ١٨ مارس سنة ١٩٤٨ ، ببروكسل ، عاصمة بلجيكا ، وقعت

---

(١) لابراديل ص ١٨٣ وما بعدها .

دول أوروبا الغربية الخمس، المملكة المتحدة وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبرج معاهدة للتعاون السياسى والاقتصادى والعسكرى لكى تكون نواة لما تهدف إليه الولايات المتحدة الأمريكية من إنشاء « اتحاد أوروبا الغربية »، أو « اتحاد شمال الأطلسى »، لتواجه به « اتحاد أوربا الشرقية» الذى تتزعم إنشاوءه روسيا السوفيتية .

ويبدو أن الفشل سوف يكون نصيب مثل هذه المحاولات ، ويرجع ذلك إلى إفقارها إلى العنصر الأساسى فى كل نظام جماعى إقليمى ، ألا وهو وحدة الثقافة والتقاليد كما ذكرنا ، إذ لا يمكن أن تنهض الغاية السياسية المشتركة التى يقوم عليها تكتل الدول الغربية ، وهى محاربة النظام السوفييتى ، مقام رباط الثقافة والتقاليد .

وعلى العكس ، تجدر الإشارة إلى أن المعاهدات التى عقدها الاتحاد السوفييتى مع الدول السلافية والمعاهدات التى عقدتها تلك الدول فيما بينها فى عامى ١٩٤٧ و ١٩٤٨ ، عقدت على أساس سليم من الوجهة الإقليمية ، إذ أن جميع تلك الدول تربطها وشائج صحيحة من وحدة فى العنصر والثقافة والتقاليد . وحبذا لو اتجهت سياسة هذه الدول السلافية إلى إنشام نظام إقليمى خاص بها فى نطاق الأمم المتحدة على غرار نظام الجامعة العربية .

وفى الحق أن اتحاد الدول ليس أمراً يصطنع ، بل ينبغى أن يكون صادراً عن انبعاث نفسى(١) ، تدعو الظروف السياسية والاقتصادية إلى تحقيقه فيما بعد . وكان ذلك شأن جامعة الدول العربية ، وبالتالى فهى النواة الصالحة لنموذج نظام إقليمى مثالى يحق للأمم العربية الافتخار به .

• • •

(١) عبد الحميد بدوى باشا . المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٤٥ / ص ١٥ .

